

PROCESSO TC : 006160/2018
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Franklin Ramires Freire Cardoso
PROCURADOR : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer nº 10/2022
RELATOR : Conselheiro Luis Alberto Meneses

PARECER PRÉVIO TC - 3550 - PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco, exercício financeiro de 2017, sob responsabilidade do Sr. Franklin Ramires Freire Cardoso. Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas. Determinações.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Carlos Pinna de Assis, Ulices de Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas e Maria Angélica Guimarães Marinho, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia 7/4/2022, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, emitir Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Franklin Ramires Freire Cardoso, CPF nº 588.543.125-68, com fundamento no art. 43, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, com determinações, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 28 de abril de 2022.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira e Corregedora-Geral

CARLOS PINNA DE ASSIS
Conselheiro

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira

RAFAEL SOUSA FONSÊCA
Conselheiro Substituto

FUI PRESENTE:

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

RELATÓRIO

Tratam os autos de Contas Anuais de Governo, de responsabilidade do Sr. Franklin Ramires Freire Cardoso, CPF nº 588.543.125-68, ex-Prefeito Municipal de Amparo do São Francisco, referentes ao exercício financeiro de 2017.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em relatório de contas anuais (fls.577/588), após análise da documentação comprobatória das despesas e dos registros contábeis do exercício financeiro de 2017, apontou falhas e irregularidades, ao passo que registrou que houve inspeção (Processo TC 000220/2017 – janeiro a dezembro de 2017 – ainda em tramitação), com ênfase nas contratações diretas efetivadas no período, inclusive aquelas decorrentes de situação emergencial ou calamitosa.

Promovida a citação do ex-gestor (fls. 590 e 600/609), este apresentou defesa acompanhada de documentos (fls.629/672).

A analista da Coordenadoria Técnica, em informação complementar (fls. 675/688), após analisar as razões de defesa e os documentos acostados, concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, pela permanência de diversas irregularidades. A então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fl.689), ratificou a informação, bem como pugnou pela imposição de determinações, que, caso acolhidas, devem constar na decisão para que seja encaminhada à atual área responsável pelo município em tela. Eis as irregularidades e determinações:

IRREGULARIDADES:

1) Ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias, sendo apenas 3,47% em relação à receita

líquida arrecadada, com destaque negativo para o IPTU, cujo percentual chegou a 0,11% da arrecadação total.

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 28/04/2022 09:28:34

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 29/04/2022 00:06:06

Arquivo assinado digitalmente por FLAVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 28/04/2022 11:54:04

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUMMERS MARINHO:11660732519 em 28/04/2022 12:29:54

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 28/04/2022 18:36:28

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 29/04/2022 00:06:06

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 02/05/2022 10:10:57

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 03/05/2022 11:47:03



- 2) Inconsistência entre o Valor inscrito em Restos a Pagar no Balanço Financeiro e na Relação de Restos a Pagar;
- 3) Ausência de Nota Explicativa acerca dos valores inscritos em restos a pagar não processados (exercícios 2013, 2014, 2015 e 2016), em desacordo com parágrafo único do art. 68, do Decreto nº 93.872/1986;
- 4) Gastos com pessoal, do Poder Executivo, no percentual de 62,27%, e do Município no percentual 68,38% da RCL, acima do limite estabelecido nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000;
- 5) Não apresentação das medidas adotadas para reduzir o percentual que excedeu ao Limite da Despesa com Pessoal – Art. 23 da LRF, apesar da emissão do Termo de Alerta, com base no art. 59, § 1º, inciso II da LRF, e;
- 6) Aplicação na MDE de apenas 24,58% da receita resultante de impostos, em desacordo com o disposto no art. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente.

DETERMINAÇÕES:

- 1) Atualização da legislação tributária estabelecendo critérios objetivos para isentar cidadãos de baixa renda, da cobrança dos impostos e taxas de sua competência, e cobrar de quem tem poder contributivo, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas;
- 2) Fazer o acompanhamento dos Restos a Pagar Não Processados, verificando se todos os estágios da despesa foram obedecidos, com a constatação se o material foi entregue e os serviços prestados, e caso tenham sido, que se obedeça a ordem cronológica de pagamentos, e fazer constar das Notas Explicativas o detalhamento deles por exercícios financeiros, e as razões por constarem ainda como saldos dos Demonstrativos Contábeis;
- 3) Acompanhamento mensal dos Gastos de Pessoal, e evitar a contratação de comissionados e terceirizados desnecessários, e só nomear para os cargos em comissão, os que estão relacionados aos de chefia e assessoramento, e observando as reais condições financeiras do Município;
- 4) Os valores constantes nos Relatórios Analíticos, a exemplo dos Restos a Pagar, devem constar com o mesmo saldo nos Demonstrativos Contábeis, e;

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO ANTONIO SARAIVA DE ALMEIDA em 28/04/2022 11:42:03

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS em 28/04/2022 11:42:03

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA em 28/04/2022 11:54:04

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO em 28/04/2022 12:29:54

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS em 28/04/2022 18:36:28

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA em 29/04/2022 00:06:06

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES em 02/05/2022 10:10:57

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO em 03/05/2022 11:47:03



5) Aplicar o percentual mínimo de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE da receita resultante de impostos, em obediência ao disposto no art. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente.

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 694/699), acompanhou a conclusão apresentada pela CCI oficiante, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com as determinações sugeridas. Entretanto, o *Parquet* considerou duas irregularidades graves, motivadoras de rejeição, quais sejam: o excesso na despesa com pessoal no percentual de 64,27%, sem que fossem adotadas (ou demonstradas nos autos) as medidas de contenção de gastos; e o descumprimento do limite mínimo de gastos na área da educação, fato que viola princípio constitucional sensível, sendo essencial o correto investimento na área educacional. No tocante às demais falhas, aduziu que tais vícios não têm o condão de prejudicar por completo as contas em apreço, merecendo, portanto, ressalvas.

É o quanto basta relatar.

VOTO

Em análise do feito, observo que tanto a 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção quanto o Ministério Público de Contas opinaram conclusivamente pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com imposição de determinações, em virtude da permanência das falhas e irregularidades descritas no relatório acima.

Em que pese a conclusão do *Parquet* coadunar-se com a da unidade técnica, faz-se mister frisar que os fundamentos do parecer ministerial convergem apenas parcialmente com a CCI, vez que somente duas

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 28/04/2022 09:28:34

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 28/04/2022 11:42:03

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANJOS BANDEIRA DE MELLO:39702700753 em 29/04/2022 14:04:44

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 28/04/2022 12:29:54

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 28/04/2022 18:36:28

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 29/04/2022 00:06:06

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 02/05/2022 10:10:57

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 03/05/2022 11:47:03



pessoal e o descumprimento do limite mínimo de gastos na educação. Quanto às demais falhas, o Ministério Público de Contas divergiu da unidade técnica e opinou pela regularidade com ressalvas das mesmas.

No que se refere à irregularidade do *Item 1*, ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias, com destaque negativo para o IPTU, tratando-se de uma falha histórica no município, proveniente de outras administrações, que, até então, não tinham implementado um sistema de arrecadação de tributos no município, acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas, que não considerou esta irregularidade como justificadora da rejeição das contas ora analisadas. Ademais, a CCI não apresentou a devida contestação aos fatos alegados pelo interessado na defesa (fls. 630/632); não trouxe, por exemplo, estudo da capacidade contributiva das pessoas físicas e jurídicas, contribuintes do IPTU, também não fez contestação aos seguintes fatos alegados: que *“o exercício em análise é o primeiro da gestão, e que ao assumir a administração, não havia setor de tributos em efetivo funcionamento, sendo necessária a implantação do sistema tributário, organização de espaço físico e inicialização de envio de cobranças do IPTU”*; *“que durante o exercício não foram executados títulos da dívida ativa, por ausência de registros anteriores relativos ao IPTU”*; que *“foi implementado no período posterior a reestruturação do sistema tributário para formalizar os processos de arrecadação, pois não havia nenhuma informação, levantamento ou registro imobiliário do município”*; que *“48,6% da população sobrevive com menos de ½ salário mínimo, estando a população com um índice de desenvolvimento humano de 0,611”*; *“que, muito embora a receita proveniente do IPTU não tenha sido considerável, houve um superávit no total dos impostos, como faz prova o Resumo da Receita (Anexo I), compensando, assim, a arrecadação do Município, não havendo se falar em renúncia de receita”*; no mesmo sentido, o interessado colacionou aos autos

PROCESSO TC 006160/2018 PARECER PRÉVIO TC 3550 PLENO

13/12/2018 [fls.621/628]). Enfim, a CCI não expôs dados e análise que atestem a responsabilidade do gestor pela omissão na cobrança de tributos no período indicado; limitou-se a trazer fundamentos legais que não discorreram sobre os pontos alegados pelo ex-gestor, faltando materialidade para que se possa punir a conduta do responsável pelas contas; assim, este apontamento merece ressalva e acompanhamento em contas futuras.

As irregularidades descritas no item 2, inconsistência entre o valor inscrito em restos a pagar no Balanço Financeiro e na Relação de Restos a Pagar, e no item 3, ausência de nota explicativa quanto aos restos a pagar não processados relativos a exercícios anteriores, são, na ausência de maiores evidências, falhas de natureza contábil e formal. A ausência de nota explicativa sobre a real situação dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores a 2017 consiste em descumprimento da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Enfim, essas irregularidades ofendem de forma leve a transparência e o dever de prestar contas, pois não foi relatado pela Coordenadoria Técnica apontamento de maior gravidade. Assim, conveniente e oportuna a atuação pedagógica deste Tribunal.

No tocante aos itens 4 e 5, gastos com pessoal, é inegável que ocorreu uma exacerbação do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, 60% (para o município), atingindo o valor de 68,38% da Receita Corrente Líquida – RCL. Impende observar, todavia, que a responsabilidade do gestor não decorre automaticamente de o limite com despesa de pessoal ter sido superado, mas sim de não ter adotado as medidas previstas no art. 23 da LRF ou de ter realizado as medidas vedadas no art. 22 do mesmo diploma legal.

Ademais, imperioso observar que, os municípios vinham passando

PROCESSO TC 006160/2018 PARECER PRÉVIO TC 3550 PLENO

os anos de 2014 e 2017. Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe vem fazendo uso de adequada ponderação ao analisar situações fáticas similares às ora abordadas e decidido pela relativização da norma aplicável à espécie, quando constatada situação na qual o município, embora tenha que observar determinação normativa cogente de adequação financeira, não consegue promovê-la, em decorrência da inegável recessão econômica então vivenciada no país.

Tal posicionamento decorre da verificação de que, em virtude do crescimento negativo da economia naquele intervalo, o gestor tem um prazo legalmente fixado para adequação das contas, nos termos do art. 66 da LRF, antes do qual não pode ser punido, considerando-se, ainda, que o referido prazo é duplicado caso incida em período de crescimento do PIB inferior a um por cento, exatamente como ocorreu no exercício ora analisado. Este Tribunal tem decidido que, enquanto permanecer a conjuntura econômica recessiva, esse prazo para adequação dos gastos com pessoal fica suspenso, como defende a doutrina fiscal mais rigorosa, sendo tal interpretação razoável, pois nessas circunstâncias a queda da receita, própria da recessão, impacta diretamente nos limites fixados na lei, de modo alheio à culpabilidade do gestor. Por outro lado, as despesas legais obrigatórias não podem ser diminuídas indiscriminadamente, sob pena de interrupção de serviços públicos essenciais à população. É preciso considerar as nuances da administração pública municipal. Os entes federativos têm sido atingidos pela queda da receita, e mais ainda os pequenos municípios, como este do interior sergipano, deparam-se com o aumento vegetativo da folha de pagamento do quadro de servidores, decorrentes dos planos de carreira que estabelecem direitos pessoais de concessão automática, tornando difícil, a qualquer gestão, a observância dos limites fiscais.

recursos federais, transferidos aos municípios, relativos aos Programas: “Saúde da Família – SF”, “Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF”, “Saúde Bucal – SB”, Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, bem como “Assistência Social” e “Atenção Psicossocial”, do cômputo das despesas com pessoal dos municípios. A CCI registrou (fls. 685/686) que *“até a presente data, não é possível identificar/calcular por meio do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES os aludidos valores da Resolução”*. Ao demonstrar a evolução da despesa com pessoal do Poder Executivo nos quadrimestres de 2017 e 2018 (tabela, fl. 686), a CCI não considerou a resolução supracitada deste Tribunal, alegando impossibilidade. Com as vênias de estilo, há contas específicas no SAGRES que permitem o cálculo dos gastos com pessoal custeados com recursos federais. A Coordenadoria vinculada à área da Cons. Susana Azevedo faz este cálculo, como pude testemunhar quando era membro do Ministério Público de Contas.

Ressalte-se, finalmente, que a ilustrada Coordenadoria Técnica não apontou a adoção, pelo gestor, no período, de qualquer conduta vedada (art. 22 da LRF). Assim, com as vênias de estilo, sou pela exclusão da culpabilidade do gestor quanto a este apontamento, sendo que esta exclusão não significa o afastamento das restrições em matéria de despesa com pessoal durante o período recessivo, conforme prevê o art. 22 da LRF, impondo-se determinações corretivas, se for o caso, para a gestão atual.

No que tange à irregularidade do item 6, aplicação na MDE de apenas 24,58% da receita resultante de impostos e transferências, em desacordo com o disposto nos arts. 212 e 218, respectivamente, das Constituições Federal e Estadual, concordo com a ilustre CCI, quando aduziu que o referido percentual não



28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Em que pese a permanência de falhas e irregularidades, frisa-se que as mesmas não têm o condão de imprestabilizar as contas, pois algumas são formais e outras culminaram na exclusão da culpabilidade, sendo passíveis de correção dentro do mandato (o exercício financeiro analisado é o primeiro ano do referido mandato).

Ante o exposto, com as vênias de estilo, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas em apreço, com as determinações descritas na parte dispositiva deste *decisum*.

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **7/4/2022**, por unanimidade de votos, emitir Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Franklin Ramires Freire Cardoso, CPF nº 588.543.125-68, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011. **DETERMINA-SE** o envio de cópia deste parecer prévio à atual área de controle responsável pela fiscalização deste jurisdicionado, para os fins cabíveis. **DETERMINA-SE**, ainda, à atual gestão municipal:

1. Atualizar a legislação tributária estabelecendo critérios objetivos para isentar cidadãos de baixa renda, da cobrança dos impostos e taxas de sua competência, e cobrar de quem tem poder contributivo, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas;
2. Acompanhar os Restos a Pagar Não Processados, verificando se todos os estágios da despesa foram obedecidos, com a constatação se o material entregue e os ser-

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS SANTOS LIMA:06101038572 em 28/04/2022 11:42:03

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 28/04/2022 11:42:03

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 03/05/2022 11:47:03

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 28/04/2022 12:29:54

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 28/04/2022 18:36:28

Arquivo assinado digitalmente por RAFAEL SOUSA FONSECA:36182583304 em 29/04/2022 00:06:06

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 02/05/2022 10:10:57

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 03/05/2022 11:47:03

viços prestados, e caso tenham sido, que se obedeça a ordem cronológica de pagamentos, e fazer constar das Notas Explicativas o detalhamento deles por exercícios financeiros, e as razões por constarem ainda como saldos dos Demonstrativos Contábeis;

3. Acompanhar mensalmente os Gastos de Pessoal, e evitar a contratação de comissionados e terceirizados desnecessários, e só nomear para os cargos em comissão, os que estão relacionados aos de chefia e assessoramento, e observando as reais condições financeiras do Município;

4. Observar que os valores constantes nos Relatórios Analíticos, a exemplo dos Restos a Pagar, devem constar com o mesmo saldo nos Demonstrativos Contábeis, e;

5. Aplicar o percentual mínimo de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE da receita resultante de impostos, em obediência ao disposto no art. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente.

6. Adotar as medidas administrativas necessárias à correção das falhas supracitadas, com o fito de evitar reincidência.

Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator