PROCESSO TC : 000458/2017
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Riachão do Dantas
ASSUNTO : 111 – Pedido de Reexame
INTERESSADO : Ivanildo Macêdo dos Santos
ADVOGADOS : Não há
PROCURADOR : João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello – Parecer nº 536/2024
RELATOR : Conselheiro Luis Alberto Meneses

ACÓRDÃO TC 3960 PLENO

EMENTA: Pedido de Reexame. Conhecimento. Provimento Parcial. Reforma do Parecer Prévio nº 3138 – Pleno, recomendando a aprovação com ressalvas das Contas Anuais de Governo do Município de Riachão do Dantas, exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Ivanildo Macêdo dos Santos.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Flávio Conceição de Oliveira Neto, Ulices de Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Maria Angélica Guimarães Marinho e José Carlos Felizola Soares Filho, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão do Pleno, realizada no dia 18/7/2024, sob a Presidência da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, por unanimidade dos votos, conhecer do recurso interposto e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Pedido de Reexame, manejado pelo Sr. Ivanildo Macêdo dos Santos, CPF nº 988.575.175-00, em face do Parecer Prévio nº 3138 – Pleno, prolatado no Processo TC – 000981/2014, reformando-o para recomendar a aprovação com ressalvas das Contas Anuais de Governo do Município de Riachão do Dantas, exercício financeiro de 2013, tendo em vista que as falhas remanescentes não são de natureza grave, merecendo apenas ressalvas, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** Aracaju, 25 de julho de 2024

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

Fui presente:

EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame, interposto pelo Sr. Ivanildo Macêdo dos Santos, CPF nº 988.575.175-00, ex-prefeito municipal, em face do Parecer Prévio nº 3138 – Pleno, prolatado no Processo TC 000981/2014, que recomendou a Rejeição das Contas Anuais de Governo do Município de Riachão do Dantas, referentes ao exercício financeiro de 2013, com a seguinte ementa: "*Ementa: Contas Anuais de Governo. Voto no sentido de emitir Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachão do Dantas, exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Ivanildo Macêdo dos Santos, com fulcro no art.43, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar n. 205/2011".* A citada decisão foi motivada pela permanência das seguintes irregularidades:

> ***1)*** Não aplicação do limite mínimo de 15% de recursos próprios em ações e serviços públicos de saúde, em obediência ao que determina a EC nº 29/2000 e Resolução TC nº 283/2013, conforme dados constantes no SISAP – Auditor;
> ***2)*** Despesa total com pessoal e encargos sociais representaram 64,84% da RCL, desobedecendo ao artigo 20, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece um percentual máximo de gastos com pessoal de 54% da Receita Corrente Líquida;

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

O recorrente apresentou argumentos recursais (fls. 5/12), rebatendo as falhas apontadas na decisão recorrida e colacionando documentos (fls. 13/62).

Quanto à irregularidade do item 1, o recorrente trouxe as seguintes alegações: que não há que se falar em infração à Resolução TC 283/2013, porquanto essa só entrou em vigor no ano seguinte ao exercício analisado; que as despesas orçamentárias com a saúde atingiram o percentual de 14,60%, próximo ao valor mínimo exigido (15%); que, embora o percentual mínimo não tenha sido alcançado no exercício de 2013, o município destinou, nos exercícios seguintes (2014 e 2015), valores superiores ao exigido (15,19% e 15,30%), demonstrando a preocupação da administração com os serviços de saúde; que a média dos percentuais aplicados nas ações de saúde no período de 2013 a 2015 encontra-se 0,09% acima do exigido; que a própria CCI oficiante reconheceu, no processo de origem (fls. 3438/3441), que o valor gasto foi próximo do mínimo legal; que há julgados nesta Corte pela desconsideração do referido apontamento como falha suficiente para rejeição das contas, merecendo apenas ressalva.

No tocante à falha do item 2, o recorrente reiterou argumentos trazidos em manifestação no processo original (fls. 3412/3414), afirmando: que adotou diversas medidas para adequar os gastos com pessoal ao limite legal, conseguindo diminuir esse percentual nos exercício seguintes (2014 – 57,61% e 2015 – 55,06%); que o referido excesso não decorreu de omissão ou desídia da administração municipal, mas de fatores exógenos; que a crise financeira mundial e a redução do IPI na linha branca e na linha automotiva levaram a uma queda nas receitas do município, consoante é possível observar na arrecadação das principais receitas do Município de Riachão do Dantas, FPM e FUNDEB, cujos crescimentos atingiram, em média, apenas 5,63%, valor inferior ao reajuste do salário mínimo no período (9%); que o percentual de arrecadação nos anos de 2012 e 2013 foi de 5,6%, enquanto a inflação foi de 9%; que a extrapolação dos gastos com pessoal é oriunda da crise nacional que reduziu a

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

Receita Corrente Líquida dos municípios, já que inesperadamente e, sem aviso prévio, foram surpreendidos com a diminuição do FPM; que a criação pelo Governo Federal de pisos salarias para várias categorias, notadamente para o pessoal do magistério e profissionais da saúde, impactou negativamente nas finanças do município, tendo em vista que os reajustes provocados foram superiores ao aumento de receita; que a própria CCI oficiante, em sua primeira manifestação, reconheceu o aumento das despesas de forma desproporcional ao aumento da arrecadação (fls. 3438/3441); que, caso a irregularidade seja mantida e considerada grave, não pode ser responsabilizado por ela, sob o argumento que não contribuiu para a situação e não teve como evitá-la.

Ao final, requereu o provimento da irresignação recursal apresentada, pugnando pela regularidade das contas prestadas, referentes ao exercício de 2013.

Em parecer (fls. 73/76), após juízo de admissibilidade (fls. 64/69), o analista da Coordenadoria Técnica opinou pelo provimento parcial do Pedido de Reexame, recomendando, entretanto, a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas anuais analisadas, considerando que não foram juntadas alegações ou documentos capazes de erradicarem as irregularidades apontadas na decisão recorrida. Em despacho motivado (fls. 77/78), o Coordenador da 2ª CCI opinou pelo afastamento da irregularidade atinente ao percentual mínimo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, sob a argumentação de que houve compensação nos exercícios de 2014 e 2015 da mesma gestão. Não obstante, acompanhou a conclusão apresentada no parecer técnico pelo provimento parcial do pedido de reexame, mantendo a rejeição das contas anuais em razão da falha que trata dos gastos com pessoal.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 81/83), concordou, em sua totalidade, com a análise proferida pelo Coordenador da 2ª CCI.

É o relatório.

VOTO

Ratificamos a admissibilidade recursal e somos pelo conhecimento do Pedido de Reexame, por ser cabível e tempestivo, consoante fundamentos insertos no parecer (fls. 64/67) exarado pela Coordenadoria Jurídica deste Tribunal de Contas.

Em sede recursal, a CCI oficiante e o Ministério Público de Contas entenderam de forma uníssona pelo conhecimento e provimento parcial do Pedido de Reexame, mantendo a rejeição das contas anuais analisadas. No entanto, o *Parquet de Contas* e o Coordenador da 2ª CCI recomendaram a exclusão da irregularidade referente aos recursos aplicados na área da saúde do município, enquanto a analista técnica opinou pela sua manutenção.

Ab initio, com as vênias de estilo, discordo do *Parquet de Contas* e do Coordenador da 2ª CCI quanto à exclusão da irregularidade que trata dos recursos aplicados na saúde do município. Embora o recorrente tenha razão quanto à vigência da Resolução TC nº 283/2013, tendo em vista que essa somente entrou em vigor a partir do exercício de 2014, o art. 198 da CF é patente quanto à obrigação dos gestores municipais aplicarem o percentual mínimo de 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da CF, e dos recursos a que se referem os arts. 158 e 159, I, alínea “b”, e §3º, da CF, no setor de saúde do município. Destarte, considerando que houve o desrespeito a esse percentual mínimo, a referida irregularidade não pode ser ignorada, haja vista que o investimento em saúde deve

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

ser uma premissa básica da administração pública. Não obstante, verificando que a diferença entre o valor legal e o realmente aplicado foi de apenas 0,4%, como também que nos exercícios seguintes (2014 e 2015) houve uma compensação do investimento (15,19% e 15,30%, respectivamente) a menor, ocorrido no exercício de 2013, a rejeição das contas por esse motivo seria uma medida desarrazoada e desproporcional desta Corte de Contas, sendo suficiente uma ressalva.

Em relação ao apontamento que trata do excesso nos gastos com pessoal, no importe de 64,84% no Poder Executivo, acima do limite estabelecido no artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), deve-se observar que, em situações como essa, a responsabilidade do gestor não decorre automaticamente do fato 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, em tese, de ter realizado as medidas vedadas no art. 22 do mesmo diploma legal.

Vale ressaltar, antes de se ater às peculiaridades do presente caso, que 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, notadamente no período compreendido entre os anos de 2014 e 2017. Tal posicionamento decorre da verificação de que, em virtude do crescimento negativo da economia naquele intervalo temporal, 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. Segundo o entendimento citado, enquanto permanecer a conjuntura econômica recessiva, esse prazo, além de ser duplicado, fica suspenso, como defende a doutrina fiscal mais rigorosa, sendo tal

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

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. Assim, seria aplicável tão somente a ressalva, com as determinações.

Destarte, passo à análise dos argumentos trazidos pelo recorrente. A mera alegação do gestor que tomou medidas para adequar os gastos com pessoal não é suficiente para elidir essa irregularidade, tendo em vista que não apresentou provas acerca dessas providências. O recorrente afirmou também que a irregularidade não foi ocasionada por desídia da administração pública municipal, mas sim por fatores exógenos, como a crise financeira mundial e na redução do IPI, que ocasionaram um crescimento abaixo nas receitas oriundas do FPM e do FUNDEB (5,6%), quando comparadas com a inflação (9%). Ocorre que é pacífico no ordenamento legal que compete ao gestor público ter responsabilidade na sua gestão fiscal, podendo ser responsabilizado por suas ações e omissões. A Constituição Federal, no art. 169, determinou aos entes federativos um limite com gasto de pessoal, devendo eles observarem os parâmetros traçados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Destarte, a não observância desse limite constitui patente omissão do gestor, não havendo que se falar em ausência de responsabilidade da administração municipal. Notadamente, quando não é verídica alegação que o país estaria passando por grave crise financeira, que teria causado uma queda nas receitas, afinal, ocorreu um crescimento de 3% no PIB do país naquele ano. Quanto à arrecadação do FPM e do FUNDEB, é dever do gestor o planejamento orçamentário do ente, com o fito de manter o equilíbrio das contas públicas e garantir a execução dos serviços básicos à população, consequentemente, a sua justificativa não possui nenhum amparo legal, tendo em vista que a organização das despesas e da estrutura do município fazem parte de suas obrigações, tanto mais quando não comprovou qualquer fato impeditivo para tomar as medidas necessárias à adequação dos gastos com pessoal. Nesse mesmo sentido deve ser rechaçada a

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

argumentação que a criação pelo Governo Federal de pisos salarias para os profissionais do magistério e da saúde, impactou negativamente as finanças do município, haja vista que o reajuste anual dos salários dos servidores deve fazer parte do planejamento orçamentário do município, consoante previsto no art. 37, X, da CF.

No entanto, deve-se reconhecer que o prazo previsto no art. 23 da LRF para adequação dos valores dispendidos com gastos de pessoal, que se iniciaria no início de 2014, foi suspenso em razão da recessão econômica que o país passou a viver naquele ano, permanecendo assim até o fim do terceiro trimestre de 2017, período que o PIB nacional voltou ao patamar superior a 1%, nos termos do art. 66 da LRF. Além dessa suspensão, o referido prazo também foi duplicado. Pois bem, considerando a retomada econômica no terceiro trimestre de 2017, o período para readequação dos gastos de pessoal ao limite legal teve início no quarto trimestre de 2017 e término somente no início de 2019, quando se completou o prazo legal de 4 quadrimestres, na forma prevista pelo art. 66 da LRF. Ademais, há de se ressaltar o silêncio da Coordenadoria Técnica quanto à existência ou não desse apontamento nas contas anuais do exercício financeiro anterior (2012), o que demonstraria, no caso de reincidência, a inércia do gestor para tomar medidas com o fito de sanar a ilegalidade. Sendo assim, este apontamento merece ressalva nestas contas.

Por tais fundamentos, conheço do recurso interposto e, no mérito, com vênias às razões delineadas pelos órgãos técnicos desta Corte, das quais discordo parcialmente, voto pelo provimento parcial do presente Pedido de Reexame, interposto em face do Parecer Prévio nº 3138 – Pleno, prolatado no Processo TC 000981/2014, reformando-o para recomendar a aprovação com ressalvas das contas anuais do município de Riachão do Dantas, exercício de 2013, tendo em vista que as falhas encontradas não são de natureza grave, merecendo apenas ressalvas.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA

Isso posto, **ACORDA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **18/7/2024**, por unanimidade de votos, conhecer do presente recurso, para, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Pedido de Reexame, reformando o Parecer Prévio nº 3138 – Pleno, prolatado no Processo TC 000981/2014, para recomendar a aprovação com ressalvas das contas anuais do município de Riachão do Dantas, exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Ivanildo Macêdo dos Santos, CPF nº 988.575.175-00, com fulcro no art. 43, II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, tendo em vista que as falhas encontradas não são de natureza grave, merecendo apenas ressalvas.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 23/07/2024 13:08:57
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 23/07/2024 13:40:00
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 24/07/2024 11:31:47

LA