

PROCESSO : 005522/2020
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Cedro de São João
ASSUNTO : Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Neudo Alves
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 878/2023
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3650 PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João. Exercício Financeiro de 2019. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. Recomendação. Determinação. 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 Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Neudo Alves, com Recomendação e Determinação, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 13 de julho de 2023.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Neudo Alves (fls. 02/1120).

Autuadas as informações, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer Técnico nº 06/2022 (fls. 1144/1153), constatando a existência de falhas e propondo, ao fim, a citação do responsável para elucidação dos apontamentos.

Realizada a citação (fl. 1155), o gestor responsável acostou defesa às fls. 1156/1162, com documentação correspondente às fls. 1163/1532.

Em seguida, a 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção lançou o Parecer Prévio nº 13/2022 (fls. 1536/1540), sugerindo a emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas Anuais, em virtude da permanência do apontamento relativo à ausência de Certidão de Regularidade com o Instituto Previdenciário.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes proferiu o Parecer nº 878/2023 (fls. 1544/1547), em que opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, nos termos do art. 43, inciso III, da LC Estadual nº 205/2011.

Após, os autos vieram-me conclusos para o julgamento.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

O presente processo trata-se de 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.

Com isso, a atuação desta Casa não deve se restringir 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.

Analisarei, inicialmente, as falhas elencadas pelo Ministério Público de Contas em sua análise conclusiva.

O Parquet de Contas entendeu que o registro contábil das obrigações patronais fora realizado a menor, o que gerou um gasto com pessoal total do Ente no percentual de 60,62% da Receita Corrente Líquida.

Acerca do presente apontamento, como todas as vênias de estilo, dirijo do entendimento proferido pelo *douto* membro do Ministério Público de Contas em seu Parecer.

Explico. Quanto ao registro contábil de obrigações patronais, ao aplicar a alíquota de 21% (art. 22 da Lei Federal nº 8.212/91) sobre a despesa com pessoal do Poder Executivo, o Ministério Público de Contas ressaltou que houve um recolhimento patronal previdenciário a menor no montante de R\$ 1.331.079,72 (um milhão, trezentos e trinta e um mil, setenta e nove reais e setenta e dois centavos).

Quanto a este item, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Conselheiro Luís Alberto Meneses, Procurador-geral à época, nos autos do Processo TC nº 007658/2019 (Parecer nº 449/2020), que venho aplicando em meus votos:

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.

Ou seja, não pode ser aplicado o percentual sobre o total da despesa com pessoal sem os encargos sociais, pois há verbas nela contidas que são eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária.

Ademais, somente o auditor fiscal, mediante procedimento administrativo vinculado e obrigatório (art. 142, Parágrafo único, do Código Tributário Nacional), tem competência legal para verificar a ocorrência do aspecto material do fato gerador, calcular o montante do tributo devido (base de cálculo e alíquota), identificar o sujeito passivo, constituindo assim o crédito tributário. Nestes termos, quando for o caso, também deverá o auditor fiscal “propor” a aplicação da penalidade cabível.

Em que pese o Ministério Público de Contas ter observado indícios de omissão de contabilização das obrigações patronais, trata-se apenas de elementos de prova indireta, uma vez que o *Parquet* não tem acesso à documentação necessária para chegar à veracidade material quanto à conduta omissiva apontada.

Cumprir dizer que o “indício” reside no campo cognitivo da incerteza, não podendo ser capaz, isoladamente e sem o cotejo com demais elementos probatórios convergentes, de sustentar uma irregularidade no âmbito do Processo de Contas.

Entendo cabível, porém, uma Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para que tome as providências que entender cabíveis.

Ademais, afastando os encargos patronais, a despesa com pessoal e encargos sociais líquida do Poder Executivo atingiram o percentual de 47,64% da Receita Corrente Líquida, ou seja, estão abaixo do limite máximo de 54% permitido pelo art. 20 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Desta forma, o apontamento não merece prosperar, de modo que coaduno o meu entendimento à manifestação da Coordenadoria de Inspeção no sentido da regularidade do item.

O *Parquet* de Contas observou, ainda, um passivo não circulante de obrigações patronais que deixaram de ser recolhidas no período em que ocorreram.

Todavia, a questão do recolhimento a quem de direito fora abordada pela Coordenadoria Técnica em sua análise conclusiva, momento em que entendeu que o parcelamento de débitos relativos aos INSS, firmado pelo Município de Cedro de São João fora suficiente para explicar e regularizar o apontamento.

Ou seja, as obrigações que não recolhidas foram objeto de parcelamento pela gestão, não havendo que se falar em irregularidade.

Ademais, ao realizar uma análise do demonstrativo utilizado pelo *Parquet* (doc. 18) para subsidiar o impacto negativo sobre o Patrimônio Líquido na ordem de R\$ 6.516.847,66 (seis milhões, quinhentos e dezesseis mil, oitocentos e quarenta e sete reais e sessenta e seis centavos), pude observar que o montante não corresponde somente às obrigações patronais que deixaram de serem recolhidas, mas se refere a uma soma de passivos presentes no Balanço Patrimonial Consolidado da Unidade.

Desta feita, coaduno o meu entendimento à manifestação proferida pela CCI e entendo mitigada a presente falha.

Em relação ao apontamento atinente ao grande volume de recursos financeiros com serviços de consultoria, entendo que é uma falha que não deve ser analisada em Processo de Contas de Governo.

É dizer, tal falha é objeto de procedimentos fiscalizatórios específicos previstos por esta Casa de Contas e a sua inquirição em Contas de Governo viola a regular ordem dos trâmites.

Este argumento, inclusive, é extraído da análise da Resolução TC nº 01/2021, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”.

Quanto ao apontamento referente ao Relatório de Controle Interno ter sido elaborado de maneira bastante simplificada, entendo que tal falha é passível de uma Ressalva.

Ato contínuo, noto que a CCI observou, como única falha remanescente, a ausência de Certidão de Regularidade com o Instituto Previdenciário, com validade até 31 de dezembro, conforme estabelecido no art. 3º, letra “c”, item 40 da Resolução TC nº 222/2002.

A defesa do responsável aduziu que havia pendências no parcelamento da dívida junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e que o apontamento não seria apto a ensejar a Rejeição das Contas em análise.

Em consulta aos autos, o Órgão Técnico verificou que a citada Certidão de Regularidade fora emitida em 01/07/2013, com validade até a data de 28/12/2013, de modo que mantenho o apontamento.

Por fim, analisando a conjuntura constante dos autos salta aos olhos a fiel observância na aplicação dos percentuais mínimos em educação e em saúde, bem como a ausência de qualquer falha grave que justifique um julgamento mais repressivo por parte desta Corte de Contas, de modo que entendo razoável e adequada somente a Ressalva no período em questão, com Recomendação.

Desta forma, considerando que os apontamentos remanescentes são incapazes de imprestabilizar as Contas, acompanho o entendimento da CCI

Oficiante e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO** com **RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, com base no art. 43, inciso II, da LC Estadual nº 205/2011, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Neudo Alves, **RECOMENDANDO** ao atual e futuros gestores que adotem as medidas necessárias para que as falhas aqui evidenciadas não se repitam e **DETERMINANDO** a Representação a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que tome as providências que entender cabíveis.

Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **Aprovação** com **Ressalva das Contas**, com **Recomendação e Determinação**. 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 878/2023, 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 13 de julho de 2023, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO** com **RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, com base no art. 43, inciso II, da LC Estadual nº 205/2011, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Neudo Alves, **RECOMENDANDO** ao atual e futuros gestores que adotem as medidas necessárias para que as falhas aqui evidenciadas não



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3650

se repitam e **DETERMINANDO** a Representação a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que tome as providências que entender cabíveis.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Flávio Conceição de Oliveira Neto** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Luís Alberto Meneses** e **José Carlos Felizola Filho**, o Conselheiro Substituto **Francisco Evanildo de Carvalho**, e com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 03 de agosto de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**
Vice-Presidente

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**
Corregedora-Geral

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheiro **LUIS ALBERTO MENESES**

Conselheiro **JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Fui presente: **JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas