

PROCESSO TC : 007973/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Cedro de São João
NATUREZA : 45 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Neudo Alves
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes - Parecer nº 190/2021
RELATOR : Cons. Luis Alberto Meneses

PARECER PRÉVIO TC - **3560** - PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Cedro de São João, exercício financeiro de 2018. Parecer prévio recomendando a **Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais. 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, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Rafael Sousa FôNSECA (Cons. Substituto) e Francisco Evanildo Carvalho (Cons. Substituto), 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 2/6/2022, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade dos votos, emitir Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, referentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Neudo Alves, CPF nº 729.799.764-15, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, com determinações, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 21 de julho de 2022.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

LUI ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira

CARLOS PINNA DE ASSIS
Conselheiro

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira

Fui presente:

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

RELATÓRIO

Tratam os autos de Contas Anuais de Governo, de reponsabilidade do Sr. Neudo Alves, CPF nº 729.799.764-15, então Prefeito Municipal de Cedro de São João, referentes ao exercício financeiro de 2018, apresentadas tempestivamente a este Tribunal de Contas em 27/4/2019.

Constam, nos autos, dois Termos de Alerta (fls. 829/831 e 850/851), referentes aos dois primeiros quadrimestres de 2018, endereçados à origem (fls. 833/834 e 856/857), em razão da extrapolação pelo executivo municipal, no primeiro caso, do limite prudencial e, no segundo caso, do limite pré-prudencial de despesas com pessoal. Os referidos Termos de Alerta determinaram ainda, em suas conclusões, que o ente municipal deveria divulgar o RGF quadrimestralmente, comprovando o retorno ao limite máximo até o segundo quadrimestre seguinte, sendo pelo menos um terço no primeiro, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, como também observar as restrições e determinações estabelecidas nos arts. 22 e 23 da mesma Lei, adotando-se, entre outras, as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Outrossim, foi informado ao gestor municipal que, no caso de descumprimento das determinações estipuladas, o mesmo poderia ser sancionado com multa de 30% (trinta por cento) sobre seus vencimentos anuais, sendo o pagamento desta de sua responsabilidade pessoal, conforme estabelece o art. 5º da Lei nº 10.028/2000.

Em seguida, foi anexado pelo gestor, por meio do *Ofício nº 073/2019* (fls. 860/861), o Certificado de Validação dos Questionários do IEGM, referente ao ano de 2018, em conjunto com a documentação (fls. 868/1041), atinente ao referido Índice de Efetividade, protocolada sob o nº *012756/2019*.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em relatório de contas anuais (fls. 1062/1075), informou que, após consulta ao Sistema de Controle de Processos e Protocolos – SSCP, não foi encontrado processo julgado ilegal e que não foi realizada inspeção na Prefeitura Municipal de Cedro de São João, referente ao período em análise. Ao final, concluiu (item 13) que as presentes Contas Anuais apresentaram irregularidades (item 12), sugerindo a citação do interessado, para que apresentasse defesa:

- **12.1** – Subitem 4.1.2 – *Ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias, sendo 5,79% em relação à receita líquida arrecadada, com destaque negativo para o IPTU, cuja arrecadação foi de apenas R\$ 1.640,19, resultando no percentual apurado de 0,00% da arrecadação total;*
- **12.2** - Subitem 5.1.2 – *É necessário que se apresentem os detalhamentos e que se esclareça qual a origem das rubricas "Outros" constante nos "Recebimentos Extra Orçamentários" e também nos "Pagamentos Extra Orçamentários", no Balanço Financeiro, visto que são valores consideráveis;*
- **12.3** - Subitem 5.2.1 – *Patrimônio Líquido Negativo, no montante de R\$ 8.444.156,01;*
- **12.4** – Subitem 5.2.3 – *Inconsistência entre os valores registrados no Balanço Patrimonial, e o apresentado no Inventário do Almoxarifado;*
- **12.5** - Subitem 5.2.4 – *Não recolhimento, no prazo, a quem de direito, dos valores totais retidos em folha de pagamento (consignado), durante o exercício;*
- **12.6** - Subitem 5.2.5 – *Ausência do Demonstrativo da Dívida Flutuante, em descumprimento a Resolução TCE/SE 222/2002, art. 3º, letra c, item 21; bem como o Regimento Interno do TCE/SE, art. 101, parágrafos 1º e 2º;*
- **12.7** - Subitem 5.3.2 – *Ausência do Demonstrativo das Variações Patrimoniais Qualitativas;*

- **12.8** - Subitem 7.1.3 – Ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - FUNDEB, conforme determina o art. 27, parágrafo único, da Lei 11.494/2007;
- **12.9** – Subitem 11.15 – Ausência da Certidão de regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro de 2018, conforme estabelece o art. 3º, alínea "c", item 40, da Resolução TC nº 222/2002;
- **12.10** – Subitem 11.17 - Ausência do Relatório Gestão do Prefeito, em afronta ao que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 45 da Resolução TC n. 222/2002.

Legalmente citado (fl. 1077), o interessado apresentou defesa tempestiva (fls. 1214/1225), onde não arguiu preliminares, somente apresentando questões meritórias e colacionando documentos (fls. 1131/1213), para, ao final, requerer o julgamento pela regularidade das Contas Anuais em questão.

A analista da Coordenadoria Técnica, em informação complementar (fls. 1228/1239), após analisar as razões de defesa e os documentos acostados, opinou pela emissão de parecer prévio, recomendando a rejeição das Contas Anuais, nos termos do art. 43, III, alínea "b", da LCE nº 205/2011, tendo em vista a permanência das irregularidades constantes nos itens 12.1, 12.5, 12.8 e 12.9 do relatório de contas.

A então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 1240/1242), ratificou a informação, opinando, ao final, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas Anuais, com fulcro no artigo 43, III, "b", da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, em razão da permanência das irregularidades já expostas na Informação Técnica, sugerindo, ainda, que conste, na Decisão, as seguintes determinações ao atual prefeito do Município de Cedro de São João:

- 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) Quando da existência de valores altos registrados nas Consignações de Folha de Pagamento não recolhidas, por serem recursos de terceiros, que não foram repassados, deve constar Nota Explicativa com as razões do não recolhimento, bem como os saldos detalhados por rubrica;
- 3) Obrigatoriedade do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, conforme determina o art. 27, parágrafo único, da Lei 11.494/2007 na prestação de contas, porque é através dele que temos a informação da regularidade ou não da aplicação das transferências do FUNDEB, no exercício financeiro em análise, e;
- 4) Ter a Certidão de Regularidade da Previdência em dia, pois a sua ausência prejudica o Município na obtenção de recursos em benefício de sua população.

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 1245/1252), coadunou-se, em todos os seus termos, com o parecer emitido Coordenadoria Técnica, opinando pela Rejeição das Contas Anuais em apreço, com a recomendação para constar, na Decisão, as determinações expedidas pela então Coordenadora da 2ª CCI.

É o relatório.

VOTO

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção e o *Parquet* de Contas, após análise da prestação de contas e das razões defensivas acostadas, pugnaram pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas Anuais ora analisadas bem como determinações ao atual gestor do Município, sob o fundamento da permanência das irregularidades relatadas nos itens 12.1, 12.5, 12.8 e 12.9 do relatório de contas.

Quanto à ineficiência na arrecadação de receitas próprias, notadamente do IPTU (item 12.1), trata-se de uma falha histórica no município, proveniente de outras administrações, que, até então, não implementaram um sistema de arrecadação e de cobrança de tributos, sendo esse sistema particularmente deficiente, no que se refere ao IPTU. Ademais, a analista de controle externo não apresentou a devida contestação aos fatos alegados pelo interessado na defesa (fls. 1215/1220); não trouxe, por exemplo, estudo da capacidade contributiva das pessoas físicas e jurídicas, contribuintes do IPTU em Cedro de São João; também não fez contestação aos seguintes fatos alegados pelo gestor: *“dificuldade de implementar a cobrança de Tributos, afinal, estamos diante de uma população carente, sem recurso muitas vezes para prover a própria subsistência, ou despesas básicas como água e energia, quanto mais para pagar tributos”*; *“que 95,8% das receitas advém de fontes externas (Governo Federal e Estadual), 48,8% da população sobrevive com menos de ½ salário mínimo, estando a população com um índice de desenvolvimento humano de 0,62”*; que *“percebe-se que houve um crescimento da receita ao longo dos anos, mesmo que discretamente, resultado de um trabalho insistente junto à população, mesmo sabendo das dificuldades dos Municípios de pequeno porte sendo, portanto, motivo de ponderação quando da comparação a municípios maiores”*; que *“não se trata de negligência da arrecadação, mas de uma clássica omissão administrativa determinada pela impossibilidade de*

agir, eis que o Município vem demonstrando uma crescente na efetivação tributária”; enfim, rogou pela “aplicação do que a moderna doutrina do Direito Administrativo vem denominando de Teoria da Reserva do Possível, segundo a qual a Administração Pública deve buscar os meios de atender os conclamas sociais, mas o fazendo na medida das suas possibilidades, elegendo prioridades e tentando, com atenção aos princípios da eficiência e economicidade, lograr êxito na consecução do maior percentual delas”. Deve-se reconhecer que 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.

Quanto ao item 12.5, referente ao não recolhimento, no prazo, a quem de direito, dos valores totais retidos em folha de pagamento (consignado), durante o exercício, o gestor apontou na defesa (fl. 1223): *“que do montante apontado no Relatório de Contas, encontra-se elencado o saldo advindo do exercício de 2012, no importe de R\$ 1.522.141,17, devendo, portanto, ser afastado do câmputo do ano em análise”*; bem como, que deixou saldo suficiente para a regularização dos demais valores consignados. A Coordenadoria Técnica, quanto a este apontamento, assim concluiu: *“o gestor tem a obrigação legal de repassar, no prazo legal, durante o exercício, os valores integrais retidos em folha de pagamento dos servidores (consignações)”*. Com as vênias de estilo não é verdade que o gestor tem a obrigação de repassar a quem de direito, durante o exercício, os valores retidos de terceiros, pois há valores que são retidos num exercício para pagamento no exercício seguinte, por exemplo. O gestor demonstrou que, excluindo o elevado valor retido, oriundo do exercício de 2012, há disponibilidade financeira suficiente para cobrir os recursos de terceiros, sem qualquer contestação pela Coordenadoria Técnica. Assim, não há materialidade suficiente neste apontamento para rejeitar as contas,

pois a irregularidade efetivamente ocorrida foi a ausência de nota explicativa a justificar os significativos recursos de terceiros contidos na **RELAÇÃO ANALÍTICA DOS ELEMENTOS PASSIVOS FINANCEIROS EXCETUADOS OS RESTOS A PAGAR** (fl. 126), incluídos os inscritos desde o exercício de 2012. Enfim, neste item, também sou pela ressalva e acompanhamento.

As irregularidades registradas nos itens 12.8, ausência do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, e 12.9, ausência da certidão de regularidade para com o instituto previdenciário, devem ser consideradas de natureza formal, pois a ausência dos referidos documentos não comprometeu a análise das contas, conforme se depreende do silêncio da Coordenadoria Técnica.

Ante o exposto, com as vênias de estilo, voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais em apreço, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, com as determinações propostas pela 2ª CCI.

Isto posto, **DELIBERA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia **2/6/2022**, por unanimidade de votos, **emitir Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cedro de São João, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Neudo Alves, CPF nº 729.799.764-15, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011. **DETERMINA-SE** o envio de cópia desta decisão à atual Área de Controle responsável pelo jurisdicionado para acompanhamento. **DETERMINA-SE** ao atual Prefeito Municipal de Cedro de São João adotar as seguintes medidas:

- 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) *Quando da existência de valores altos registrados nas Consignações de Folha de Pagamento não recolhidas, por serem recursos de terceiros, que não foram repassados, deve constar Nota Explicativa com as razões do não recolhimento, bem como os saldos detalhados por rubrica;*

3) *Obrigatoriedade do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, conforme determina o art. 27, parágrafo único, da Lei 11.494/2007 na prestação de contas, porque é através dele que temos a informação da regularidade ou não da aplicação das transferências do FUNDEB, no exercício financeiro em análise, e;*

4) *Ter a Certidão de Regularidade da Previdência em dia, pois a sua ausência prejudica o Município na obtenção de recursos em benefício de sua população.*