



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

---

**PROCESSO** : 003963/2021  
**ORIGEM** : Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima  
**ASSUNTO** : 0045 – Contas Anuais de Governo  
**RESPONSÁVEL** : Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior  
**ADVOGADO** : Não há  
**ÁREA OFICIANTE** : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção  
**PROCURADOR** : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes - Parecer nº 57/2023  
**RELATORA** : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO TC Nº3619 PLENO**

**EMENTA:** Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima. Exercício Financeiro de 2020. Falhas formais. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva. 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 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 Santa Rosa de Lima, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, com Recomendação, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 23 de fevereiro de 2023.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**  
Relatora

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Relatório Preliminar nº 17/2022, às fls. 493/531, no qual concluiu que as Contas apresentavam algumas falhas.

Devidamente citado à fl. 73, o responsável não apresentou defesa, deixando transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Novamente com os autos, a CCI oficiante lançou o Parecer Prévio nº 318/2022 (fls. 538/543), concluindo pela Rejeição das Contas Anuais em exame, em virtude da permanência dos apontamentos descritos em sua informação primária.

Após o encerramento da instrução, houve a juntada e atendimento da citação anteriormente expedida, por meio das Alegações de Defesa constantes às fls. 545/548 e documentação enviada às fls. 549/838.

Em última análise dos autos, a 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção expediu novo Parecer Prévio de nº 09/2022 (fls. 841/858), opinando pela Rejeição das Contas Anuais do Município de Santa Rosa de Lima, em razão da persistência das seguintes falhas:

- Ausência de encaminhamento da Certidão de Regularidade com o Instituto Previdenciário e de informações da dívida fundada externa/interna;
- A LOA foi encaminhada desacompanhada do Demonstrativo da Compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na LDO;
- O município não evidenciou despesas em ações para proteção à pessoa idosa;
- Ineficiência na arrecadação do IPTU, ITBI e da dívida ativa tributária do município;
- Ausência de registro contábil dos créditos a receber e dos precatórios;
- Ausência de registro das despesas com obrigações patronais;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO Nº **3619**

---

- Ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento de Controle Social do FUNDEB;

- Ausência do Parecer conclusivo do Conselho de Saúde;

- Divergência entre relatórios contábeis e demonstrativos fiscais emitidos pelo município;

Por fim, enviado os autos ao Ministério Público de Contas, o ilustre Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, através do Parecer de nº 57/2023 (fls. 862/873), concordou com os fundamentos do órgão de instrução, opinando pela Rejeição das Contas Anuais em apreço.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

PARECER PRÉVIO Nº **3619**

**VOTO DA RELATORA**

Inicialmente, destaco que o Processo em tela 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 à 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.

No caso em espeque, em análise das informações técnicas, infere-se que não houve processo julgado irregular referente ao exercício em exame, de modo que as falhas se restringem às identificadas nestes autos.

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

- A LOA foi encaminhada sem o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na LDO:

Compulsando os autos, verifico que o Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021 foi aprovado pela Lei Municipal nº 189/2017 (fls. 293/294) e que a Lei Municipal nº 216/2019 (fls. 295/310) tratou das Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por sua vez, o orçamento para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei nº 220/2019 (fls. 311/314). Porém, a CCI verificou que a mesma fora encaminhada sem o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na LDO, em desacordo com o art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e com o item 44 da Resolução TC 222/2002.

Citado, o gestor acostou os documentos de fls. 555/671. Porém, o que se observa é que tais documentos são atinentes à LDO e os anexos do art. 4º da LRF, não sanando, portanto, a falha apontada.

Por fim, ressalto que o presente apontamento se trata de falha formal.

PARECER PRÉVIO Nº **3619**

---

- O município não executou despesas em ações para proteção à pessoa idosa, em desacordo com o art. 230, da CF:

Observando o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção às fls. 440/443, a CCI observou que não consta aplicação de recursos em programas específicos para proteção às pessoas idosas (Subfunção 241).

Em defesa, o gestor afirmou que foram realizadas várias ações, tendo por público alvo os idosos, e para comprovar a assertiva juntou notas de empenho e relatório de gestão da assistência social.

Pois bem. Assistência ao Idoso é subfunção de Assistência Social, onde foram alocados recursos. Como podemos observar na defesa do gestor, a população idosa foi devidamente abrangida pelos programas de assistência social, cumprido com o determinado no art. 230 da Constituição Federal, mesmo que os recursos não tenham sido classificados em subfunção específica.

Assim, considero a falha sanada, tendo em vista que a população idosa foi assistida pelos programas de assistência social.

- Ineficiência na arrecadação do IPTU, ITBI e da dívida ativa tributária do município:

O gestor encaminhou relatório com as providências adotadas em 2020 para racionalizar a arrecadação.

Ao analisar a defesa, a CCI entendeu que a falha deveria persistir, pois haveria a necessidade de ajustar a previsão da receita com o IPTU, ITBI e dívida ativa.

Entendo que não se trata de irregularidade grave. De fato, a previsão de arrecadação deve ser ajustada à realidade do município, pois não foi arrecadado aquilo que fora previsto. Entretanto, o gestor demonstrou ações tomadas pelo município visando adequar o apontamento. Ademais, a receita prevista com arrecadação corresponde a menos de 1% do orçamento do município, sendo certo que a sua não realização não comprometeu o planejamento orçamentário do ente. O mesmo se aplica à dívida ativa, pois trata-se de valor incapaz de comprometer as Contas do ente público.

**PARECER PRÉVIO Nº 3619**

---

- Ausência de registro contábil dos créditos a receber e dos precatórios:

A CCI observou ausência de contabilização dos créditos a receber no valor de R\$ 638.288,21 (seiscentos e trinta e oito mil, duzentos e oitenta e oito reais e vinte e um centavos) e dos precatórios no montante de R\$ 1.216.610,00 (um milhão, duzentos e dezesseis mil, seiscentos e dez reais).

Em sua defesa, o gestor alegou que quanto à dívida ativa a falha foi regularizada no exercício de 2022 e encaminhou os demonstrativos de inscrição dos créditos a receber (fls. 745/751).

Considerando que o responsável apresentou justificativa e trouxe aos autos os demonstrativos pertinentes, entendo que o apontamento fora devidamente sanado.

- Ausência de contabilização de valores a título de obrigações patronais:

Ao aplicar a alíquota de 20%, do art. 22 da Lei Federal nº 8.212/91, a CCI concluiu (conforme tabela à fl. 519) que as obrigações patronais de recolhimento previdenciário junto ao INSS do Poder Executivo teriam atingido o valor de R\$ 2.535.425,50 (dois milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos). Porém, só teria sido registrado o valor de R\$ 1.064.696,71 (um milhão, sessenta e quatro mil, seiscentos e noventa e seis reais e setenta e um centavos), restando um saldo que não teria sido contabilizado de R\$ 1.470.728,79 (um milhão, quatrocentos e setenta mil, setecentos e vinte e oito reais e setenta e nove centavos).

Quanto a este item, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Conselheiro Luis Alberto Meneses, Procurador à época, em falha de idêntica natureza, nos autos do Processo TC nº 007658/2019 (Parecer nº 449/2020):

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;  
(...)

**PARECER PRÉVIO Nº 3619**

---

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* no processo acima merecem guarida e são totalmente aplicáveis ao caso em espeque. Em que pese a CCI tenha observado suposta omissão na contabilização das obrigações patronais, trata-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.

Diante do exposto, acompanho o entendimento exposto acima e desconsidero o presente apontamento. Porém, determino a Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para apuração dos indícios verificados.

- Divergência entre relatórios contábeis e demonstrativos fiscais emitidos pelo município:

Em relação a este apontamento, o responsável não apresentou defesa.

A 1ª CCI, em análise, asseverou que consoante o disposto no art.48, da LRF, tais relatórios são instrumentos da transparência fiscal, sendo necessária à sua nova publicação, sob pena de desrespeito ao citado dispositivo legal.

Pois bem. Destaco que tal apontamento não se reveste de ofensividade suficiente para macular a análise em tela, por se refletir em uma falha meramente formal, não possuindo potencialidade suficiente para imprestabilizar as Contas.

- Ausências documentais:

**PARECER PRÉVIO Nº 3619**

---

Neste tópico, comentarei conjuntamente sobre as falhas remanescentes, identificadas pela CCI, como ausências documentais e/ou ausência de consolidação dos dados, levando-se em consideração a afinidade entre elas.

Pois bem. Não se olvida que a atitude omissa da responsável resultou em inobservância da Resolução TCE nº 222/2002 e da Lei Federal nº 4.320/64, notadamente porque esta Corte elegeu como fundamental a presença de tais documentos nas Contas, com vistas a comprovação da regularidade orçamentária, financeira e patrimonial da municipalidade, assim como a normativa geral financeira estabeleceu como necessária a inclusão/consolidação dos dados.

Ocorre, porém, que o entendimento pacificado desta Casa é que falhas deste viés, quando não resultam em consequências graves, não ensejam, de *per si*, a mácula das Contas.

Assim sendo, classifico tais apontamentos como falhas formais.

Por fim, após análise dos autos, faz-se importante ressaltar que o Decreto Legislativo nº 06/2020 (fls. 490/491) reconheceu estado de calamidade pública no município no ano de 2020, de modo que as falhas com déficit orçamentário e financeiro, bem como despesas com pessoal não devem macular estas Contas de Governo, já que sua exigência de cumprimento e atendimento se encontrava suspensa no exercício financeiro de 2020.

**Desse modo, considerando que os apontamentos remanescentes são incapazes de imprestabilizar as Contas, VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, nos termos do art. 43, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011; c/c o art. 91, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, RECOMENDANDO que o atual gestor:**

**- Adote medidas necessárias à organização do processo administrativo de controle e cobrança da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal nº 6.830/1980;**



PARECER PRÉVIO Nº **3619**

---

- Observe os dispositivos da Lei Federal nº 8.212/91, de modo a evitar recolhimentos a menor da contribuição previdenciária patronal;

- Adote medidas concretas para que as obrigações do ente público sejam reconhecidas conforme o regime de competência, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, a fim de possibilitar que as demonstrações contábeis do ente retratem, de forma fidedigna, sua posição patrimonial e financeira.

Por fim, DETERMINO a remessa dos autos à 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. 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 57/2023, 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 23 de fevereiro de 2023, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas**

PARECER PRÉVIO Nº **3619**

---

Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, nos termos do art. 43, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual 205/2011; c/c o art. 91, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, **RECOMENDANDO** que o atual gestor:

- Adote medidas necessárias à organização do processo administrativo de controle e cobrança da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal nº 6.830/1980;

- Observe os dispositivos da Lei Federal nº 8.212/91, de modo a evitar recolhimentos a menor da contribuição previdenciária patronal;

- Adote medidas concretas para que as obrigações do ente público sejam reconhecidas conforme o regime de competência, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, a fim de possibilitar que as demonstrações contábeis do ente retratem, de forma fidedigna, sua posição patrimonial e financeira.

Por fim, **DETERMINA-SE** a remessa dos autos à 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, **Ulices de Andrade Filho** – Vice-Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Carlos Pinna de Assis**, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, **Maria Angélica Guimarães Marinho** e **Luis Alberto Meneses**, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3619**

---

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**,  
Aracaju, em 23 de março de 2023.

**FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**  
Conselheiro Presidente

**SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**  
Conselheira Relatora

**ULICES DE ANDRADE FILHO**  
Conselheiro

**LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**  
Conselheiro

**MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**  
Conselheira

**LUIS ALBERTO MENESES**  
Conselheiro

**Fui presente:**

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