



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

---

**PROCESSO** : 003907/2021  
**ORIGEM** : Prefeitura Municipal de Brejo Grande  
**ASSUNTO** : Contas Anuais de Governo  
**RESPONSÁVEL** : Clysmer Ferreira Bastos  
**ADVOGADO** : Milton Eduardo Santos de Santana – OAB/SE nº 5.964  
**ÁREA OFICIANTE** : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção  
**PROCURADOR** : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer nº 106/2023  
**RELATORA** : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO TC 3657 PLENO**

**EMENTA:** Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo Grande. Exercício Financeiro de 2020. Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. Recomendação e 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 (em Exercício) do Senhor Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo Grande, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Clysmer Ferreira Bastos, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 27 de julho de 2023.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

Relatora



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC 3657

---

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo Grande, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Clysmer Ferreira Bastos (fls. 02/569).

De posse dos autos, a 1ª CCI expediu o Relatório Técnico nº 03/2022 (fls. 575/585), constatando a existência de falhas e irregularidades, propondo, ao fim, a citação do responsável para elucidação dos apontamentos.

A Citação fora expedida à fl. 587, porém o gestor se manteve silente (fl. 589), razão pela qual passou-se à citação editalícia à fl. 590.

Em seguida, o Responsável apresentou defesa às fls. 592/602, com documentos juntados às fls. 603/627.

Novamente com os autos, a 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, após análise da manifestação defensiva, lançou o Parecer nº 06/2023 (fls. 631/635), sugerindo a emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas, diante da permanência dos seguintes apontamentos:

- a) Ausência de registro contábil das contribuições patronais previdenciárias;
- b) Ausência da Certidão de Regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro;
- c) Ausência do relatório de cobrança da dívida ativa na Prestação de Contas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello emitiu o Parecer nº 106/2023 (fls. 639/642), opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas.

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

É o Relatório.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC 3657

---

### 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 as demais formalidades legais, no planejamento e execução das finalidades orçamentárias.

Após análise da papeleta, noto que a ilustre Coordenadoria Técnica elencou os apontamentos que não foram sanadas, mesmo após a apresentação de defesa, os quais serão a seguir analisados:

Ausência de registro contábil das contribuições patronais previdenciárias:

Ao aplicar a alíquota de 20%, prevista no art. 22 da Lei Federal nº 8.212/91, a CCI concluiu que as obrigações patronais de recolhimento previdenciário junto ao INSS teriam atingido o valor de R\$ 3.611.886,97 (três milhões, seiscentos e onze mil, oitocentos e oitenta e seis e noventa e sete centavos) (fl. 579). Porém, só teria sido registrado o valor de R\$ 829.249,67 (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e nove reais e sessenta e sete centavos), restando um saldo que não teria sido contabilizado no montante de R\$ 2.782.637,30 (dois milhões, setecentos e oitenta e dois mil, seiscentos e trinta e sete reais e trinta centavos).

Quanto a este item, trago para análise alguns pontos já ressaltados pelo ilustre Conselheiro Luis Alberto Meneses, à época oficiando como Procurador de Contas, 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



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC 3657

---

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, neste entendimento, somente o auditor fiscal, mediante procedimento administrativo-fiscal, tem competência legal para verificar a ocorrência do fato gerador, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, assim, constituir o crédito tributário.

Em que pese a CCI tenha observado a ausência de recolhimento das obrigações patronais, tratam-se apenas de indícios, vez que a Coordenadoria não tem acesso à documentação necessária para chegar à certeza de tal afirmação.

Ademais, “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.

Ausência da Certidão de Regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro:



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC 3657

---

Em sua defesa, o responsável alegou que “houve uma decisão judicial, relativa ao processo 1053709-49.2020.4.01.3400, a qual determinou parcialmente os efeitos da tutela, limitando em 9% (nove por cento) o percentual de retenção sobre o FPM daquele município”.

Pois bem. Como ressaltaram a CCI e o *Parquet* de Contas, a Lei Complementar nº 173/2020 trouxe inúmeros benefícios para os entes federados visando o enfrentamento da Pandemia de Covid-19, entre eles a suspensão de dívidas contratadas com a União lastreadas na Medida Provisória nº 2.185-35/2001 ou nos parcelamentos e na revisão de débitos previdenciários com a Fazenda Nacional (Lei nº 13.485/2017).

Assim, mantenho o apontamento, ainda que o considere como falha formal, incapaz de ensejar uma recomendação pela Rejeição das Contas.

### Ausência do relatório de cobrança da dívida ativa na Prestação de Contas:

Em relação a este apontamento, não se olvida que se trata de vício no processo de Prestação de Contas. De fato, a conduta omissa do responsável resultou em inobservância da Resolução TC nº 222/2022.

Ocorre, porém, que o entendimento pacificado desta Casa vai no sentido de que falhas deste viés não ensejam, de *per si*, a Imprestabilização das Contas.

Ilustrando este posicionamento da Corte, destaco o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TC nº 007679/2019, de relatoria do Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, pela Aprovação com Ressalva das Contas do município em apreço.

Desta forma, entendo que a ausência do documento em questão não proporcionou forte óbice ao exercício do controle externo, posto que não resultou em absoluta e impeditiva possibilidade no desenvolvimento do trabalho técnico realizado pelo órgão de instrução.

Acrescento, ainda, que a Prestação de Contas tem por finalidade demonstrar, em máxima publicidade e total transparência, de forma clara e objetiva, a boa, sã e regular aplicação dos dinheiros públicos. Em verdade, é obrigação de fazer do gestor público que não mira, tão e só, os Tribunais de Contas na sua função



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC 3657

---

fiscalizatória e judicante. Mas, sobretudo, mira à cidadania difusa, bem como a sociedade civil organizada, porquanto a responsabilidade do gestor público tem por senhor e primeiro cliente a necessidade de informação dos próprios cidadãos.

Deve o gestor público em caráter voluntário dar e realizar comunicação aberta e transparente sobre os resultados alcançados em sua gestão. Repita-se, em caráter voluntário. Sem a necessidade de requerimento ou impulsionamento pelos órgãos fiscalizadores externos.

Por fim, cumpre, veementemente, a este Tribunal da Boa Administração receber as Contas em sua “melhor evidência de auditoria” para verificar se a unidade atendeu a precípua finalidade de cumprir, qualitativa e quantitativamente, os “objetivos estratégicos” de sua missão pública.

**Desta forma, ante toda a fundamentação apresentada, acompanho o entendimento da CCI Oficiante e do Ministério Público de Contas e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo Grande, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Clysmer Ferreira Bastos, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as falhas aqui evidenciadas não se repitam.**

**Por fim, DETERMINO a remessa de cópia desta Decisão 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, com Recomendação e Determinação. É como Voto.

Isto posto, e

**Considerando** a documentação que instrui o processo;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

## PARECER PRÉVIO TC **3657**

---

**Considerando** a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

**Considerando** a manifestação nos termos do Parecer de nº 106/2023, 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 27 de julho de 2023, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Brejo Grande, referente ao exercício financeiro de 2020, sob responsabilidade de Clysmer Ferreira Bastos, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as falhas aqui evidenciadas não se repitam e DETERMINANDO a remessa de cópia desta Decisão à Secretaria da Receita Federal do Brasil para que tome as providências que entender cabíveis.**

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente (em Exercício), **Maria Angélica Guimarães Marinho** – Corregedora, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, **Luís Alberto Meneses** e **José Carlos Felizola Soares Filho**; além do Conselheiro Substituto **Alexandre Lessa Lima**, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO TC 3657**

---

**SESSÃO DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 24 de agosto de 2023.

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

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**  
Presidente

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

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

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**  
Relatora

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheiro **LUIS ALBERTO MENESES**

Conselheiro **JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Conselheiro-substituto **ALEXANDRE LESSA LIMA**

Fui presente:

**João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas