

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 007687/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Edson Santos Cruz
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 383/2021
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3512** PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy. Exercício Financeiro de 2018. Falhas incapazes de imprestabilizar o período analisado. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. 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 Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Edson Santos Cruz, com **RECOMENDAÇÃO**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 21 de outubro de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Edson Santos Cruz.

Autuadas as informações, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 289/2020, no qual constatou a existência de algumas irregularidades (fls. 735/758).

Em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foram expedidos os mandados de citação nº 179/2020 e 178/2020, endereçados respectivamente a Juliana Oliveira Nascimento (Secretária de Controle Interno) e Edson Santos Cruz (responsável).

A interessada Juliana Oliveira, juntou defesa às fls. 785/788, momento em que acostou documentos (fls. 764/784 e 789/790.)

O ex-gestor Edson Santos Cruz apresentou as peças defensivas às fls. 931/942, encartando, para tanto, documentação comprobatória (fls. 792/930 e 943/972).

Com o retorno dos autos à 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, observa-se o Parecer nº 696/2020, opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas (fls. 981/1010).

À fl. 1013 foi emitida intimação aos interessados para, querendo, se manifestassem acerca da conclusão do órgão técnico. O responsável apresentou nova defesa às fls. 1015/1020, acompanhada de documentação (fls. 1022/1033).

Após análise da manifestação apresentada, a 1ª CCI expediu o Parecer nº 850/2020, sugerindo a emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas (fls. 1038/1053).

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, o *douto* Procurador Luis Alberto Meneses, exarou o Parecer nº 383/2021, opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas ora analisadas (fls. 1058/1065).



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

O processo em tela trata 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.

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.

Antes de iniciar a análise processual propriamente dita, insta salientar que diante do saneamento dos apontamentos elencados pela CCI Oficiante atinente à Juliana Oliveira Nascimento, na qualidade de Secretária de Controle Interno, determino a exclusão desta do rol de interessados.

A 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em análise da documentação que compõe a referida Prestação de Contas, apontou a existência de falhas/irregularidades, as quais passo a inquiri-las:

Quanto aos apontamentos referentes à **ausência de controle e acompanhamento da dívida ativa e a baixa arrecadação (receita prevista x arrecadada)**, o gestor alegou que a geração de emprego, no município, é muito pequena, não possuindo comércio e tampouco polo industrial, sendo prova disto a inexistência ao menos de uma farmácia ou ponto bancário para pagamento de contas e transações monetárias, ficando a população dependente de cidades circunvizinhas.

Diante disto, em atenção ao Princípio da Razoabilidade, requereu que o presente apontamento fosse excluído do rol de irregularidades.

A Coordenadoria Técnica, por sua vez, elencou que o município não adota nem o devido processo legal administrativo, nem judicial, para execução de sua dívida



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3512**

ativa, inexistindo o controle e acompanhamento da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º, da Lei Federal nº 6.830/1980.

Afirmou, ainda, que permanece a situação de irregularidade no tocante à ausência de registro de devedores na Dívida Ativa do Município e sua consequente baixa arrecadação.

O *Parquet* de Contas, em seu Parecer, ressaltou a ausência de maior materialidade das falhas acima analisadas, ao passo que opinou pela Ressalva em relação aos apontamentos e pelo acompanhamento dos itens em Contas futuras.

O presente item refere-se a baixa arrecadação e ausência de controle da dívida ativa.

Quanto a falha em apreço, descreveu o gestor, em seu relatório de fl. 317, medidas relativas à cobrança, porém, como a própria CCI destacou, tais medidas foram insuficientes para a efetiva arrecadação. Assim, na linha de raciocínio da *Parquet* de Contas, entendo necessário o acompanhamento da arrecadação da dívida ativa em Contas futuras, de modo que Recomendo a adoção do devido processo legal administrativo e judicial para a efetiva arrecadação.

Em relação aos apontamentos atinentes à **Ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS e a Ausência de Certidão de Regularidade para com o instituto previdenciário**, o gestor, em sua defesa, alegou que a ausência da citada certidão se deu pelo fato do município ter realizado dois parcelamentos simplificados junto à Receita Federal do Brasil.

Ademais, afirmou que este Tribunal vem ratificando o entendimento de que divergência/ausência de recolhimento dos valores dos encargos sociais não são motivos para Rejeição das Contas, devendo apenas a comunicação ao órgão competente.

A 1ª CCI, por sua vez, rebateu as alegações defensivas trazidas pelo autor e entendeu pela manutenção da irregularidade.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

O *Parquet* de Contas, em seu Parecer, assinalou divergência quanto ao valor da contribuição patronal. Segundo o *douto* Procurador, este valor não poderia ser calculado da forma que a CCI calculou, aplicando o percentual de 21% sobre o total da despesa com pessoal sem os encargos sociais, pois há verbas contidas que podem ser eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária.

Outrossim, ressaltou que o valor somente poderá ser quantificado pela autoridade fiscal, mediante representação a Receita Federal.

Pois bem. Conforme venho decidido reiteradamente em processos com idêntica matéria, em que pese a CCI tenha observado suposta omissão na contabilização 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.

O “indício” está no campo da incerteza, não podendo, portanto, ser capaz de sustentar uma irregularidade no âmbito do processo de Contas.

Sendo assim, **acompanho o entendimento exposto acima e desconsidero o presente apontamento.**

No entanto, determino remessa de cópia da presente Decisão à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para que tome conhecimento dos fatos e proceda, acaso entenda pertinente, com a cobrança dos valores.

Em relação à **ausência da certidão de regularidade com o INSS**, a Resolução TC nº 222/2002, que rege sobre as Prestações de Contas Anuais de Governo, dispõe em seu art. 3º:

Art. 3º As prestações de contas anuais deverão:

(...)

c) conter a documentação, na ordem sequencial a seguir estabelecida:

(...)

40. certidão de regularidade para com o instituto previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro; (Grifamos)

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Ou seja, a atitude omissa do responsável resultou em inobservância da Resolução TC nº 222/2002, notadamente porque esta Corte elegeu como fundamental a presença de tal documento nas Contas, com vistas a comprovação da regularidade com o órgão previdenciário.

Neste quadrante, oportuno observar que o art. 4º, da Resolução TC nº 222/2002 leciona que a não apresentação de quaisquer das documentações constantes na listagem do art. 3º, da Resolução pode ensejar a emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas.

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 imprestabilização das Contas.

Assim, **entendo pela mitigação do referido apontamento.**

Por fim, passo a analisar os apontamentos atinentes ao gasto com pessoal, quais sejam: **Despesa com pessoal do Poder Executivo representando 64,36% da Receita Corrente Líquida; Gastos com pessoal total do Ente atingiram 66,57% da Receita Corrente Líquida e o Não enquadramento aos preceitos determinados pelo art. 23 da LRF:**

O gestor, em sua defesa, alegou que o Município de Santa Luzia do Itanhy não se adequou aos limites e prazos definidos pela LRF por desídia da administração e que 66% dos gastos de pessoal são consumidos por profissionais da saúde e da educação, de modo que qualquer solução para enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF, precisará, necessariamente, passar pela diminuição dos gastos nestas duas áreas.

A 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em análise das peças que compõem a Prestação de Contas, demonstrou a seguinte situação:

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Resumo do Demonstrativo da despesa com pessoal				
Poder	Despesa com pessoal líquida R\$	Receita corrente líquida (RCL) R\$	Limite %	
			aplicado	legal
Poder Executivo	26.987.194,35	40.855.563,21	64,36%	54,00
Poder Legislativo	928.669,63		02,21%	6,00
Total do Ente	27.915.863,98		66,57%	60,00

Fl. 997

O *douto* membro do *Parquet* de Contas, em seu Parecer, discordou do cálculo realizado pela Coordenadoria Técnica, alegando que foram acrescentados os encargos patronais não contabilizados.

No entanto, ressaltou que ainda que afastando os encargos patronais, o percentual ficaria em 60,78%, o que caberia uma ressalva pelo apontamento.

Quanto a este apontamento, saliento que a CCI incluiu nesses cálculos de despesa com pessoal o valor relativo aos encargos patronais previdenciários não contabilizados no valor de R\$ 2.155.807,89 (dois milhões, cento e cinquenta e cinco mil, oitocentos e sete reais e oitenta e nove centavos).

Porém, conforme fundamentado anteriormente, o apontamento relativo ao recolhimento a menor trata-se de indício, não possuindo certeza suficiente para reverberar no cálculo da despesa com pessoal.

Assim, conforme brilhantemente elucidado pelo *Parquet*, a despesa com pessoal do Poder Executivo foi de 60,78% da Receita Corrente Líquida e a despesa total do Ente foi de 62,99% da RCL.

Desta forma, entendo que apesar de estar acima dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o presente exercício representou uma redução em relação ao ano anterior, em que o gasto com pessoal do ente fora de 73,30% da Receita Corrente Líquida.

Ressalto que a doutrina exige do gestor uma busca permanente pelo equilíbrio das Contas, visto que os percentuais são passíveis de mudar ano a ano, conforme alterações da receita do município.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Entretanto, embora o apontamento não possa ser sanado, ante o desrespeito à norma legal, considerando que não se trata de último ano de mandato e que o gestor conseguiu reduzir consideravelmente o percentual da despesa com pessoal, **acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas de que o apontamento merece apenas uma ressalva.**

Ademais, não concordo com a CCI oficiante ao afirmar que **não houve enquadramento ao art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, senão vejamos.

A própria LRF, em seu art. 23, fixa medidas objetivando a recondução das despesas com pessoal aos limites estipulados:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Portanto, nas hipóteses em que o gasto com pessoal ultrapassar seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal faculta período de ajuste, qual seja, nos dois quadrimestres subsequentes. É dizer, somente depois deste interstício é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais.

Diante disto, em consulta ao *e-tce*, constatei que o Processo TC nº 005570/2020, referente ao exercício financeiro de 2019, emitiu o Parecer Prévio nº 3.473 – Pleno, pela Aprovação com Ressalva, restando demonstrado naqueles autos que a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 54,92% e a despesa total do Ente fora de 57,24%, abaixo do limite legal (60%).

Ou seja, ainda que tenha sido verificado o excesso na despesa com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019, tal índice excedente foi insignificante (0,92%), **de modo que entendo que tal apontamento deve ser mitigado.**

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Além disso, em análise da conjuntura constante nos autos, das informações técnicas e do Parecer ministerial, salta aos olhos a fiel observância na aplicação dos percentuais mínimos em educação e em saúde. Assim, não houve qualquer outra falha grave que justificasse um julgamento mais repressivo por parte desta Corte de Contas, de modo que entendo razoável e adequada somente a ressalva no período em questão.

Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Edson Santos Cruz, RECOMENDANDO que o atual e os futuros gestores:

- 1. Promovam o devido processo legal administrativo e judicial visando uma efetiva arrecadação da dívida ativa;**
- 2. Observem os limites prudenciais de gasto com pessoal, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Por fim, DETERMINO a Representação a Delegacia da Receita Federal para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções referentes às Obrigações Patronais.

Pela Aprovação com Ressalva das Contas, com Recomendação. É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 383/2021, 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 21 de outubro de 2021, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Edson Santos Cruz, RECOMENDANDO que o atual e os futuros gestores:

- 1.Promovam o devido processo legal administrativo e judicial visando uma efetiva arrecadação da dívida ativa;**
- 2.Observem os limites prudenciais de gasto com pessoal, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Por fim, represente-se a Delegacia da Receita Federal para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções referentes às Obrigações Patronais.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

Relatora, **Carlos Pinna de Assis** – Corregedor-Geral, **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, **Ulices de Andrade Filho**, **Maria Angélica Guimarães Marinho** e do Conselheiro Substituto **Alexandre Lessa Lima**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE **SERGIPE**, Aracaju em, 04 de novembro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE **SERGIPE**, Aracaju em, 11 de novembro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Presidente em Exercício e Relatora

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**
Corregedor-Geral

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro **LUIS ALBERTO MENESES**

ALEXANDRE LESSA LIMA
Conselheiro Substituto



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3512

FUI PRESENTE:

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