

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

PROCESSO TC : 005564/2020
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Propriá
ASSUNTO : Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Iokanaan Santana (Ex-prefeito)
INTERESSADO(S) : José Valmir dos Passos (Responsável Contábil)
Misslene Moreira dos Santos Bernardo (Controle Interno)
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 1544/2022
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Propriá. Exercício Financeiro de 2019. Falhas incapazes de imprestabilizar as Contas. 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 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 Propriá, referente ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade de Iokanaan Santana, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 27 de outubro de 2022.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Propriá, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Iokanaan Santana (fls. 02/1247).

Às fls. 1253/1257 foi emitido o termo de alerta da apuração de limites de despesa com pessoal relativo ao 1º quadrimestre de 2019 (Protocolo TC nº 013587/2019).

Autuadas as informações, a Diretoria de Modernização e Tecnologia emitiu notificação ao gestor responsável (fls. 1263/1267), advertindo-o acerca do limite máximo para despesa com pessoal imposto pela LRF.

Às fls. 1275/1281, constam declarações e documentos oriundos da Prefeitura Municipal de Propriá as quais foram acostados às presentes Contas para análise conjunta.

De posse dos autos, a 1ª CCI emitiu o Parecer nº 219/2021, constatando a existência de falhas e irregularidades, propondo, ao fim, a citação do responsável/interessados para elucidação dos apontamentos (fls. 1419/1444).

Às fls. 1448 e 1449, constam Mandados de Citação expedidos a Misslene Moreira dos Santos Bernardo (Secretária Municipal de Controle Interno) e a José Valmir dos Santos (Responsável Contábil) os quais foram devidamente respondidos, sendo juntadas aos autos tais respectivas manifestações (fls. 1450/1456 e 1690/1715).

A Citação de Iokanaan Santana (gestor municipal) foi expedida à fl. 1447 e atendida através do Protocolo TC nº 006012/2021. Oportunidade em que realizou a juntada de vasta documentação (fls. 1459/1687), entre elas a cópia dos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2017 e 2018 em que a Deliberação Plenária desta Corte seguiu no sentido da Aprovação com Ressalva das Contas do Município de Propriá.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

A 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, ao analisar as alegações defensivas, lançou o Parecer nº 348/2021 (fls. 1727/1755), sugerindo a exclusão dos nomes de Misslene Moreira dos Santos e de José Valmir dos Santos, momento em que opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, diante da permanência de falhas e irregularidades.

Após, o responsável foi intimado para, querendo, pronunciar-se acerca das conclusões da CCI oficiante (fl. 1759). Oportunidade em que juntou manifestação às fls. 1761/1764, bem como documentos às fls. 1765/1879.

Mais uma vez com os autos, a 1ª CCI analisou a manifestação do responsável, por meio do Parecer nº 441/2021 (fls. 1884/1892), concluindo pela permanência de apontamentos. Manteve, ainda, o opinativo pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas e Recomendações.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes lavrou o Parecer nº 34/2022 (fls. 1898/1903) em que opinou pela Rejeição das Contas, nos termos do art. 43, inciso III, da LC nº 205/2011.

Com o retorno dos autos a este Gabinete, foi constatado que o *Parquet* identificou falhas que não foram pontuadas pela Coordenadoria Oficiante. Por essa razão, em respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa, fora determinado envio do feito à 1ª CCI para expedição de nova citação ao responsável.

O gestor e os então interessados foram devidamente citados às fls. 1958, 1959 e 1960. As manifestações das partes estão assim dispostas: a defesa de Misslene Moreira dos Santos Bernardo está colacionada às fls. 1961/1966; a de José Valmir dos Passos às fls. 1968/1973; e a de Iokanaan Santana foi acostada às fls. 1977/1986 com juntada dos respectivos documentos (fls. 1987/2017).

Em seguida, a Coordenadoria Oficiante acostou o Relatório Técnico nº 01/2022 (fls. 2024/2056), sugerindo a emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalva das Contas do Município de Propriá, aduzindo a permanência dos seguintes

apontamentos:

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 11/11/2022 09:33:07
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 11/11/2022 10:45:33
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 11/11/2022 11:26:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/11/2022 11:46:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 16/11/2022 13:05:30
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 16/11/2022 12:15:09
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 17/11/2022 09:15:09

Ausência do registro e contabilização de Obrigações Patronais

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3589 PLENO

- Ausência de envio da relação analítica lançada no Ativo Não Circulante
- Conta Ativo Realizável a Longo Prazo; Demais Créditos e Valores a Curto Prazo;
- Ausência de controle e acompanhamento da dívida ativa;
- Baixa arrecadação (receita prevista com a arrecadada);
- Ausência de encaminhamento de documentação exigida, na forma do art. 26 da Resolução TC nº 283/2013.

Encerrada a instrução, o feito fora encaminhado ao ilustre membro do *Parquet* de Contas, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, que proferiu o Parecer nº 1544/2022 (fls. 2061/2073) em que opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, sugerindo, ainda, a exclusão do rol de interessados de Misslene Moreira dos Santos Bernardo e José Valmir dos Santos.

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

VOTO DA RELATORA

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, dos planos de governo, dos programas governamentais, dos níveis de endividamento e da aplicação dos limites mínimos e máximos em saúde, educação e gasto com pessoal.

É de conhecimento que 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 razoabilidade, bem como as demais formalidades legais no planejamento e na 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 Misslene Moreira dos Santos Bernardo, na qualidade de Secretária de Controle Interno e à José Valmir dos Passos, na qualidade de responsável contábil, determino a exclusão destes do rol de interessados.

Passo, então, à inquirição das Contas.

- Ausência de registro das despesas com contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 1.320.451,13 (um milhão, trezentos e vinte mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e treze centavos):

Ao aplicar a alíquota de 21% (art. 22 da Lei Federal 8.212/91) sobre a despesa com pessoal do Poder Executivo de R\$ 31.964.448,45 (trinta e um milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e quarenta e cinco centavos), a CCI entendeu que o recolhimento patronal previdenciário deveria ter sido de, no mínimo, R\$ 6.712.534,17 (seis milhões, setecentos e doze mil, quinhentos e trinta e quatro reais e dezessete centavos), e não somente R\$ 5.392.083,04 (cinco milhões, trezentos e noventa e dois mil e oitenta e três reais e quatro centavos), conforme registrado.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

Quanto a este item, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Conselheiro Luis 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, a Coordenadoria Técnica não pode aplicar 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

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

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 a CCI ter observado indícios de omissão de contabilização das obrigações patronais, trata-se apenas de elementos de prova indireta, uma vez que a Coordenadoria não tem acesso à documentação necessária para chegar à veracidade material quanto à conduta omissiva apontada.

Cumprido 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.

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

- Baixa arrecadação (receita prevista com a arrecadada), ficando demonstrado que inexistem ações ou que as eventuais ações são insuficientes para o aumento de arrecadação:

Conforme demonstrado no Parecer nº 219/2021, da lavra da Coordenadoria Oficiante, haveria a necessidade de ajustar a previsão da receita com o IPTU já que foi prevista arrecadação de R\$ 828.000,00 (oitocentos e vinte e oito mil reais). Porém, apenas R\$ 347.116,71 (trezentos e quarenta e sete mil, cento e dezesseis reais e setenta e um centavos) foram realizados.

Em sua defesa, o gestor alegou que o relatório de controle e acompanhamento foi elaborado com números e metas a serem atingidos e que não foi possível a concretização dos resultados previstos em razão de uma série de situações alheias à vontade do administrador público.

Entendo que não se trata de irregularidade grave, merecendo, apenas, uma Ressalva. De fato, a previsão de arrecadação deve ser ajustada à realidade do município. Por outro lado, a receita prevista com arrecadação corresponde a menos de 1% do orçamento do município, sendo certo que a sua realização a menor não

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 11/11/2022 09:33:07
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENDES:27823416553 em 11/11/2022 10:45:33

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 11/11/2022 11:26:56

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/11/2022 11:46:33

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 11/11/2022 13:05:30

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 16/11/2022 12:15:09

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 17/11/2022 09:15:09

A CCI também listou falhas formais que não foram sanadas em sede defensiva:

- Ausência de envio da relação analítica lançada no Ativo Não Circulante - Conta Ativo Realizável a Longo Prazo; Demais Créditos e Valores a Curto Prazo;
- Ausência de controle e acompanhamento da dívida ativa;
- Ausência de encaminhamento de documentação exigida, na forma do art. 26 da Resolução TC nº 283/2013.

Em relação a estes apontamentos, 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 283/2013.

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 007679/2019, de relatoria do Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, pela Aprovação com Ressalva das Contas do município em apreço, relativo ao exercício de 2018.

Desta forma, entendo que as ausências dos documentos em questão não proporcionaram 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.

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

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

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 prestadora de contas atendeu a precípua finalidade de cumprir, qualitativa e quantitativamente, os “objetivos estratégicos” de sua missão pública.

Nada obstante, também entendo que a atuação desta Casa não deve se restringir a fatos isolados, mas sopesar o conjunto das condutas do gestor sob uma ponderação objetiva. Ou seja, tendo em perspectiva os obstáculos e as dificuldades reais do agente público, segundo as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram sua atuação administrativa.

Deste modo, 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 Propriá, com base no art. 43, inciso II, da LC nº 205/2011, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de Iokanaan Santana, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores:

- Que adotem medidas administrativas e legislativas 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 e disposições incidentes da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Que adotem medidas concretas para que as obrigações do ente público sejam reconhecidas conforme o regime de competência, como também 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.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

Por fim, DETERMINO a Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para apuração dos indícios de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal.

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 nº 1544/2022, 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 outubro de 2022, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Propriá, com base no art. 43, II, da LC nº 205/2011, referente ao exercício financeiro de 2019, sob responsabilidade de lokanaan Santana, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores:

- Que adotem medidas administrativas e legislativas necessárias à

organização do processo administrativo de controle e cobrança da dívida ativa, conforme estabelecido no art. 2º da Lei nº 6.830/1980.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC **3589** PLENO

- Que adotem 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, representa-se à Secretaria da Receita Federal do Brasil para apuração dos indícios de recolhimento a menor da contribuição previdenciária patronal.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Flávio Conceição de Oliveira Neto** – Presidente, **Ulices de Andrade Filho** – Vice-Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, **Carlos Pinna de Assis**, **Luis Alberto Meneses** e **Maria Angélica Guimarães Marinho**, 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 10 de novembro de 2022.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**
Presidente em Exercício

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Corregedora Geral

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:00993450863 em 11/11/2022 09:33:07
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 11/11/2022 10:45:33
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 11/11/2022 11:26:56
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 11/11/2022 11:46:33
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 11/11/2022 13:05:30
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 16/11/2022 12:15:09
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 17/11/2022 09:15:09



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3589 PLENO

Conselheira SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Relatora

Conselheiro CARLOS PINNA DE ASSIS

Conselheiro LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO

Conselheiro LUIS ALBERTO MENESES

Fui presente:

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