



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 007900/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Indiaroba
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Adinaldo do Nascimento Santos
ADVOGADO : Não Há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 213/2021
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3507 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Indiaroba. Exercício Financeiro de 2018. Falhas formais. Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. 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 Indiaroba, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Adinaldo do Nascimento Santos, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 07 de outubro de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Indiaroba, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Adinaldo do Nascimento Santos (fls. 2/1121).

Autuadas as informações, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 275/2020, no qual constatou a existência de algumas irregularidades (fls. 1240/1262).

Às fls. 1266/1268, foram expedidos mandados de citação nºs 118/2020, 117/2020 e 116/2020, endereçados respectivamente a José Valmir dos Passos (Responsável Contábil), Paulo Gomes de Carvalho Junior (Secretário de Controle Interno) e Adinaldo do Nascimento Santos (Prefeito Municipal), objetivando oportunizar o contraditório e a ampla defesa, princípios basilares do devido processo legal.

Devidamente respondidas as comunicações processuais, tem-se as seguintes alegações de defesa:

- I – Paulo Gomes de Carvalho Junior (fls. 1269/1271);
- II – Adinaldo do Nascimento Santos (fls. 1426/1441);
- III – José Valmir dos Passos (fls. 1692/1708).

Com o retorno dos autos à 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, observa-se às fls. 1901/1945 o Parecer nº 789/2020, opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas diante da permanência as seguintes falhas formais e irregularidades:

1. Déficit orçamentário no valor de R\$ 1.702.198,76 (um milhão, setecentos e dois mil, cento e noventa e oito reais e setenta e seis centavos);
2. Ausência de indicação da origem e valor na relação dos 50 (cinquenta) maiores devedores, totalizando a quantia de R\$ 521.010,22 (quinhentos e vinte e um mil, dez reais e vinte e dois centavos);

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

3. Divergência nos valores da Dívida Ativa em relação aos apresentados no seu livro de registro, na relação do 50 (cinquenta) maiores devedores e no Balanço Patrimonial;
4. Ausência de controle e acompanhamento da dívida ativa;
5. Esclarecimentos quanto à existência de contas com valores negativos no Passivo Circulante;
6. Divergência apresentada nos valores inscritos em Restos a Pagar – Sistema SAGRES;
7. Déficit financeiro em 2018, no valor de R\$ 3.254.468,15 (três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quinze centavos), não possuindo, portanto, lastro financeiro suficiente para honrar seus compromissos a curto prazo, levando ainda em consideração valores retidos e não repassados a quem de direito no valor de R\$ 1.718.173,84 (um milhão, setecentos e dezoito mil, cento e setenta e três reais e oitenta e oito centavos);
8. Ausência de registro dos valores apresentados com precatórios;
9. Gastos de despesa com pessoal no valor de R\$ 28.460.477,92, representando em termos percentuais a 66,66% da Receita Corrente Líquida;
10. Gastos de pessoal pelo Ente atingiram em termos percentuais 71,13% da Receita Corrente Líquida;
11. Ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS, no valor de R\$ 3.825.028,88 (três milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, vinte e oito reais e oitenta e oito centavos);
12. Ausência de Certidão de regularidade para com o instituto previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro;
13. Existência na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, de 09 (nove) da Dívida Ativa do Município de Indiaroba, no valor de R\$ 7.360.356,97 (sete milhões, trezentos e sessenta mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa e sete centavos);
14. Ausência no Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, sobre a regularidade das contas.

À fl. 1949, foi emitida intimação aos interessados, para, querendo, se manifestarem defensivamente acerca da conclusão do órgão técnico no prazo assinalado de 5 (cinco) dias, restando-os silentes, conforme atestado à fl. 1951.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, o *douto* Procurador Luis Alberto Meneses, exarou o Parecer nº 213/2021 (fls. 1953/1961), opinando conclusivamente pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas em tela.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

O processo em tela se 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 Paulo Gomes de Carvalho Júnior, na qualidade de Secretário de Controle Interno e José Valmir dos Santos, na qualidade de responsável contábil, determino a exclusão destes do rol de responsáveis.

Passo, então, à inquirição das Contas, iniciando pelas irregularidades.

Quanto ao apontamento referente ao Déficit Orçamentário, não houve manifestação por parte do responsável em sua peça defensiva.

A 1ª CCI, em sua análise técnica, opinou pela manutenção da irregularidade, alegando que o déficit orçamentário de R\$ 1.702.198,76 (um milhão, setecentos e dois mil, cento e noventa e oito reais e setenta e seis centavos) obtido pela diferença entre todas as receitas arrecadadas com todas as despesas empenhadas, demonstrando-se o comprometimento com despesa maior que a receita orçamentária, estando, portanto, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00 e os arts. 47 e 48, da Lei Federal nº 4.320/64.

Por sua vez, o *Parquet* de Contas rebateu a conclusão do Órgão de Instrução ao aduzir inicialmente que houve um aumento da despesa autorizada de R\$

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

5.805.537,01 (cinco milhões, oitocentos e cinco mil, quinhentos e trinta e sete reais e um centavo) e uma pequena limitação de empenho em relação a esta no montante de R\$ 188.490,95 (cento e oitenta e oito mil, quatrocentos e noventa reais e noventa e cinco centavos), menos de 0,5% da despesa autorizada ao final.

Afirmou ainda que, ausência de detalhamento pela Coordenadoria Técnica do que se pretendia a ser justificado pelo gestor comprometeu o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa como também não trouxe, às Contas ora analisadas, maiores esclarecimentos sobre a identificação de problemas no processo de planejamento e da execução orçamentária.

Por fim, entendeu o *Parquet* ser forçoso o reconhecimento, com base nos dados expostos acima, que as deficiências no planejamento das receitas ocorreram em maior grau na previsão das transferências de capital de outros entes governamentais do que na previsão da receita de tributos. Com isso, concluiu que este apontamento é merecedor tão somente de ressalva, para acompanhamento em contas futuras.

Pois bem. No exercício em exame, o Quociente do Resultado Orçamentário (QRO) teve o seguinte comportamento:

ÍNDICE	COMPONENTES	R\$	% APURADO	% DESEJÁVEL
QRO	Receita Realizada	43.914.847,30	0,96	> 1
	Despesa Realizada	45.617.046,06		

Assim, pode-se verificar que o déficit orçamentário foi de pequena monta, se evidenciando, como bem ressaltou o Ministério Público de Contas, que não houve deficiência no planejamento das receitas tributárias, mas sim uma queda na transferência de capital de outros entes governamentais, situação alheia à atuação do gestor.

Deste modo, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas de que o apontamento é apenas merecedor de ressalva.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

Quanto ao apontamento atinente à ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS, no valor de R\$ 3.825.028,88 (três milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, vinte e oito reais e oitenta e oito centavos), trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Procurador oficiante que discordou do cálculo apresentado pela 1ª CCI, visto que 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, afirmou, ainda, que 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. Assim, concluiu o representante do Ministério Público de Contas que se deve haver apenas representação à Receita Federal.

Observo que os argumentos trazidos pelo *Parquet* no processo acima merecem guarida. 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. Porém, mantenho a representação à Receita Federal para apuração dos indícios verificados (Lei Federal nº 11.457/2007).

Quanto aos apontamentos referentes às despesas com pessoal, foram constatadas as seguintes falhas/irregularidades:

a) Gastos de despesa com pessoal no valor de R\$ 28.460.477,92 (vinte e oito milhões, quatrocentos e sessenta mil, quatrocentos e setenta e sete reais

e noventa e dois centavos), representando, em termos percentuais, 66,66% da Receita Corrente Líquida;

b) Gastos de pessoal pelo Ente atingiram em termos percentuais 71,13% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, acima do limite estabelecido nos arts. 19, inciso III e 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

Com relação a matéria, alegou o gestor, em sua defesa, as dificuldades que vem sendo enfrentadas pela grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros, diante da forte crise que impera no país e que faz cair a cada mês a receita dos entes públicos.

Atrelado a isso, ressaltou o crescimento vegetativo da folha de pagamento, na maioria das vezes muito superior ao comportamento da receita, de modo que, mesmo com a adoção das medidas, a folha de servidores efetivos, principalmente do magistério público, compromete e muito, o limite de gastos com pessoal, estabelecido pela LRF.

Complementou, ainda, que o Município de Indiaroba, quando o gestor assumiu já encontrou um percentual de gastos com pessoal acima do permissivo legal – 71,66%, tendo este conseguindo reduzir o percentual de gastos com pessoal, chegando ao final do exercício de 2019 com um índice de 55,02% da Receita Corrente Líquida, o que se aproxima e muito do percentual desejável – 54%.

Pois bem, é importante ressaltar que a CCI incluiu nesses cálculos de despesa com pessoal o valor relativo aos encargos patronais previdenciários que não teriam sido recolhidos (R\$ 3.825.028,88 – três milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, vinte e oito reais e oitenta e oito centavos), em consonância ao apontamento anterior.

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.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

Nesse sentido, a despesa total com pessoal do Poder Executivo apresentada pela CCI foi de R\$ 28.460.477,92 que diminuída do valor estimativo de R\$ 3.825.028,88 resulta em R\$ 24.635.449,04 (vinte e quatro milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e quatro centavos). Considerando esse último valor, a razão da despesa com pessoal e receita corrente líquida o Poder Executivo, em percentagem, foi de 57,70%, do Poder Legislativo foi de 4,47% (tabela 13, fl. 1922), e a do Município ficou em 62,17%, ou seja, apenas 2,17% acima do limite legal (art. 19, inciso III da LRF).

Mesmo continuando acima dos limites preceituados pela LRF, o percentual ora analisado importa numa grande redução em comparação ao exercício anterior. Quando o gestor assumiu a Prefeitura, o percentual do Poder Executivo estava em 71,66% (tabela 09, fl. 1919), tendo sido reduzido para 57,70%, apenas 3,70% acima do permitido. Do mesmo modo, o percentual total do Município ficou apenas 2,17% acima.

Nesse sentido acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas de que não haveria “materialidade suficiente para rejeitar as contas”. O apontamento não pode ser sanado, mas, considerando razoabilidade e proporcionalidade, não deve, *per si*, ser capaz de causar a rejeição das Contas. Entendo que basta a ressalva e o acompanhamento dos limites nos exercícios subsequentes.

Quanto ao apontamento referente ao Déficit financeiro no valor de R\$ 3.254.468,15 (três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e quinze centavos), o responsável não apresentou argumentos defensivos, porém o *Parquet* de Contas, em seu parecer, apontou erro no cálculo elaborado pela 1ª CCI, vejamos.

Segundo o Procurador oficiante, o valor referente ao total das obrigações comprometidas a curto prazo (R\$ 4.598.715,70), deve ser R\$ 1.931.146,33 (um milhão, novecentos e trinta e um mil, cento e quarenta e seis reais e trinta e três centavos) somados a R\$ 1.718.173,84 (um milhão, setecentos e dezoito mil, cento e



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

setenta e três reais e oitenta e quatro centavos), que resulta no total de R\$ 3.649.320,17 (três milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, trezentos e vinte reais e dezessete centavos). Assim, o déficit financeiro teria sido de R\$ 2.305.072,62 (dois milhões, trezentos e cinco mil, setenta e dois reais e sessenta e dois centavos).

Desta feita, acompanho o Procurador de Contas tanto em relação à forma de cálculo do referido apontamento como na afirmação de que este Tribunal tem decidido que, salvo demonstração clara de irresponsabilidade fiscal, déficit financeiro fora da vedação contida no art. 42, não é motivo para rejeição das contas.

Sendo assim, entendo que ao presente apontamento basta a ressalva e acompanhamento contínuo.

Os demais apontamentos se referem a falhas formais relativas a apresentação de documentos que não capazes de macular as Contas.

Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, acompanho o Ministério Público de Contas e VOTO pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Indiaroba, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Adinaldo do Nascimento Santos, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores:

- 1. Observem os limites prudenciais de gasto com pessoal, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;**
- 2. Faça um levantamento dos valores retidos e não repassados sua totalidade a quem de direito;**
- 3. Diante das deficiências de controle apresentadas neste Relatório, se faz necessário um aprimoramento da gestão da Administração Pública, através da estruturação de um sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 74, da Constituição Federal, art. 72, da Constituição do Estado de Sergipe e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004.**

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

Represente-se a Delegacia da Receita Federal, para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções de terceiros e não recolhido a quem de direito, referente às despesas com Obrigações Patronais.

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 213/2021, 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 07 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 Indiaroba, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Adinaldo do Nascimento Santos, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores:

1. Observem os limites prudenciais de gasto com pessoal, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº **3507**

2. Faça um levantamento dos valores retidos e não repassados sua totalidade a quem de direito;

3. Diante das deficiências de controle apresentadas neste Relatório, se faz necessário um aprimoramento da gestão da Administração Pública, através da estruturação de um sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 74, da Constituição Federal, art. 72, da Constituição do Estado de Sergipe e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004;

Represente-se à Delegacia da Receita Federal, para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções de terceiros e não recolhido a quem de direito, referente às despesas com Obrigações Patronais.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e 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, 28 de outubro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Vice-Presidente e Relatora



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3507

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

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro Substituto **ALEXANDRE LESSA LIMA**

FUI PRESENTE:

LUIS ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas