

PROCESSO TC : 006240/2018
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Simão Dias/SE
ASSUNTO : Contas Anuais de Governo – Exercício Financeiro de 2017
INTERESSADO : Marival Silva Santana
ADVOGADO : Não há
UNID. DE : 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
AUDITORIA
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 101/2021
RELATOR : Cons. Flávio Conceição de Oliveira Neto

1

**PARECER PRÉVIO TC – 3517
PLENO**

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SIMÃO DIAS/SE. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017. PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO **APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS COM DETERMINAÇÃO**. PERMANÊNCIA DE ALGUMAS IRREGULARIDADES. **DECISÃO UNÂNIME.**

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Flávio Conceição de Oliveira Neto – Relator, Carlos Pinna de Assis, Ulices de Andrade Filho, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho e Luis Alberto Meneses, com a presença do Procurador Geral do Ministério Público Especial de Contas, João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão Plenária, realizada no dia 09 de dezembro de 2021, sob a

presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade de votos, pela emissão de **Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS** da Prefeitura Municipal de Simão Dias/SE, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Marival Silva Santana, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

SESSÃO PLENÁRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju/SE, 16 de dezembro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro Presidente

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Relator

CARLOS PINNA DE ASSIS
Conselheiro

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro

Fui presente:

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

RELATÓRIO

Tratam os autos sobre a Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Simão Dias (Págs. 01/826), referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Marival Silva Santana.

A 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção no Relatório de Contas Anuais nº 19/2029 (págs. 831/861) constatou que as Contas foram apresentadas dentro do prazo regulamentar e, quanto à formalização, foi elaborada de acordo com a legislação vigente. No entanto, foram detectadas algumas falhas e/ou irregularidades.

Em atendimento aos termos do artigo 168 do Regimento Interno desta Corte de Contas, foi emitida citação ao interessado, sob o Mandado de Citação nº 136/2019 (pág. 866), para que este, querendo, apresentasse defesa.

Em resposta, o gestor apresentou defesa tempestivamente, acompanhada de documentos (págs. 868/971).

Após análise das razões defensivas, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção emitiu o Relatório Complementar nº 33/2020 (págs. 973/1005), constatando que algumas das falhas e/ou irregularidades apontadas permaneceram, a saber:

- ✓ Realocações de recursos sob formas de transposição, remanejamento ou transferência sem prévia autorização por Lei Específica (Item 3.2.11);
- ✓ Ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias à título de IPTU e ISS, representando um déficit arrecadatário de R\$ 148.381,37 (cento e quarenta e oito mil, trezentos e oitenta e um reais e trinta e sete centavos), em relação ao IPTU, que teve arrecadação inicialmente orçada em R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) e déficit de R\$ 906.685,74 (novecentos e seis mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e setenta e quatro centavos), em relação ao ISS, com arrecadação inicialmente orçada em R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) (Item 4.1.3);
- ✓ Não realização de baixas ou cancelamentos em Restos a Pagar de exercícios anteriores (Item 4.2.2.3)
- ✓ Não detalhamento do valor de R\$ 3.622,23 (três mil, seiscentos e vinte e dois reais e vinte e três centavos) referente a uma conta denominada “Outras Operações Financeiras” (Item 5.2.3);
- ✓ Diferença de R\$ 233.917,72 (duzentos e trinta e três mil, novecentos e dezessete reais e setenta e dois centavos) no valor do Ativo Total que consta no Balanço Patrimonial (BP) no formato do MCASP em relação ao Balanço Patrimonial no formato exigido pela Lei nº 4.320/1964 (Item 5.3.2);
- ✓ Não inclusão do valor dos Restos a Pagar não Processados (Item 5.3.3);
- ✓ Ausência de demonstrativos analíticos dos bens móveis e imóveis baixados no exercício, como também não constam as

incorporações e/ou baixas dos bens de natureza industrial (Item 5.3.5);

✓ Divergência de R\$ 3.628,24 (três mil, seiscentos e vinte e oito reais e vinte e quatro centavos) no valor dos bens imóveis incorporados (Item 5.3.6);

✓ Ausência do Demonstrativo da Dívida Flutuante (Item 5.3.9);

✓ Ilegalidade na celebração de contrato de prestação de serviços jurídicos por meio de Inexigibilidade de Licitação (referente ao Protocolo de nº 080122/2017) (Item 11.7.2).

Diante do exposto, a Coordenadoria Técnica opinou pela emissão de Parecer Prévio pela IRREGULARIDADE das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Simão Dias/SE, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Marival Silva Santana com fulcro no art. 43, inciso III da Lei Complementar nº 205/2011.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, por meio do Parecer nº 101/2021 (págs. 1009/1014), acompanhou parcialmente o posicionamento da CCI Oficiante, posto que, considerou como não sanada a falha relativa à “Extrapolação do limite legal referente à despesa com pessoal do executivo no percentual de 57,94% da Receita Corrente Líquida”, bem como a ausência de apresentação de medidas para reduzir o aludido gasto e a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte do cômputo da despesa com pessoal, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o *Parquet*, os Relatórios de Controle Interno e de Gestão foram elaborados de maneira simplificada, portanto, insuficientes para emissão de opinião acerca da Prestação de Contas.

Por fim, o Ministério Público de Contas opinou pela IRREGULARIDADE das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Simão Dias/SE, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do senhor Marival Silva Santana com fulcro no art. 43, inciso III da Lei Complementar nº 205/2011, ressaltando que o município deixou de registrar “Despesas com obrigações patronais” na ordem de R\$ 2.007.025,04 (dois milhões, sete mil, vinte e cinco reais e quatro centavos), e excluiu do cômputo o montante de IRRF, não permitido pela LRF, o que, de acordo com o *Parquet*, contribuiu para um desvirtuamento do cálculo com despesa com pessoal.

Por meio do Protocolo nº 4710/2021, o interessado juntou aos autos Manifestação Complementar (págs. 1015/1026), apresentando vasta jurisprudência dessa Corte de Contas, documentos e novos argumentos de defesa em face das falhas remanescentes.

No tocante à falha acerca da “Realocação de recursos sem prévia autorização por Lei específica”, o ex-gestor destacou que a Unidade Técnica embasou a citada irregularidade na Decisão TC 19910/2017, prolatada no Processo TC 162/2017. Contudo, este ainda não havia transitado em julgado quando da análise da presente prestação de contas, assim sendo, é desarrazoada a obediência a preceito inexistente à época, haja vista que os efeitos da decisão transitada em julgado em 02 de abril de 2018 não retroagem.

Além disso, o interessado ressaltou que até a data da análise das Contas, não havia qualquer manifestação dessa Corte modificando o disposto no art. 167, inciso VI da Constituição Federal. Outrossim, asseverou ainda que o mencionado dispositivo constitucional não se refere a lei específica, passando a valer tal obrigatoriedade a partir de 02 de abril de 2018, data do trânsito em julgado do Processo TC 162/2017.

Sobre a falha “Ineficiência da gestão na arrecadação de receitas próprias”, o interessado aduziu que, em situações análogas, nos Processos TC 322/2015, 1152/2013, 8801/2017 e 7684/2019, este Tribunal de Contas procedeu tão somente com recomendação no sentido de *“Atualizar o Código Tributário Municipal, de acordo com a capacidade contributiva dos seus cidadãos, e dar maior eficiência ao setor de tributos do Município, com a melhoria da arrecadação”*.

Quanto às falhas: (i) não realização de baixas ou cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores; (ii) não detalhamento de conta bancária denominada “outras operações Financeiras”; (iii) diferença dos valores apresentados do Valor Ativo Total no MCASP e Lei nº 4.320 de 1964; (iv) não inclusão do valor de Restos a Pagar no Passivo Financeiro; (v) ausência de demonstrativos analíticos dos bens móveis e imóveis baixados no exercício, bem como das incorporações e/ou baixas dos bens de natureza industrial e (vi) diferença dos valores bens imóveis incorporados, o interessado ressaltou que, em situação análoga, tais falhas foram consideradas insuficientes para ensejar a rejeição das contas, sendo classificadas como formais e o período analisado, fora julgado pela Aprovação com Ressalvas (Processo TC 8801/2017).

No que se refere à falha acerca da “Ausência do Demonstrativo da Dívida Flutuante”, o ex-gestor acostou o citado demonstrativo aos autos.

Sobre a falha “Ilegalidade na celebração de contrato por meio de inexigibilidade de licitação”, o interessado apresentou jurisprudência dessa Corte de Contas ratificando o entendimento favorável a essa modalidade de contratação, conforme de depreende da Decisão TC 25026 – 1º Câmara, Acórdão TC 00100 – Primeira Câmara e Decisão TC 31674 – Segunda Câmara.

No tocante à falha de “Percentual da Despesa com Pessoal do Poder Executivo acima do limite estabelecido pela RCL” apontada pelo Ministério Público de Contas como não sanada, o ex-gestor destacou jurisprudência desse Tribunal de Contas – Processo TC 7694/2019, cujo entendimento em situação análoga foi pela Aprovação das Contas.

Quanto à falha “Elaboração do Relatório Interno e do Relatório de Gestão de forma bastante simplificada”, também apontada pelo *Parquet* de Contas, o interessado ressaltou que a elaboração dos citados relatórios constitui tarefa sobremaneira subjetiva, portanto, inexistente padrão, tampouco é pacificado o que deve ou não ser relatado nestes. Ademais, asseverou que essa Corte de Contas jamais entendeu que tais relatórios fossem capazes de macular as contas.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO que a Prestação de Contas anual ou por fim de gestão é o procedimento pelo qual os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis, dentro do prazo legal, apresentam ao Tribunal de Contas os documentos obrigatórios destinados à comprovação da regularidade do uso, emprego ou movimentação de bens, numerários e valores públicos da Administração que lhes foram entregues ou confiados;

CONSIDERANDO que a Prestação de Contas em exame, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do senhor Marival Silva Santana foi apresentada ao Tribunal de Contas dentro do prazo regulamentar estabelecido no art. 41 da Lei Complementar nº 205/2011 e no art. 88 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

CONSIDERANDO a defesa apresentada pelo interessado;

CONSIDERANDO que a Coordenadoria Técnica destacou a permanência de algumas falhas e/ou irregularidades que não foram sanadas, mesmo após a apresentação da defesa do interessado;

CONSIDERANDO que a Coordenadoria Técnica e o *Parquet* de Contas opinaram pela Irregularidade das contas sob análise;

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal julgar as Contas dos administradores e responsáveis indicados no artigo 5º da Lei Complementar nº 205/2011, verificando se estão organizadas de acordo com as normas estabelecidas no Regimento ou em Resoluções dessa Egrégia Corte;

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 43, inciso II da Lei Complementar nº 205/2011, as Contas devem ser julgadas Regulares com Ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não acarrete dano ao Erário;

CONSIDERANDO a documentação que instrui o processo;

CONSIDERANDO a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

CONSIDERANDO o Parecer nº 101/2021 do *Parquet* de Contas;

CONSIDERANDO a Manifestação Complementar tombada sob o Protocolo nº 4710/2021, apresentada pelo interessado.

Diante do exposto, adoto o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, os quais exigem uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona, tendo em vista situações análogas nesta Corte de Contas.

Sendo assim, entendo que as irregularidades apontadas acerca da (i) Realocação de recursos sem prévia autorização por Lei específica; (ii)

Não detalhamento de conta “outras operações Financeiras”; (iii) Diferença dos valores apresentados do Valor Ativo Total no MCASP e Lei 4.320/1964; (iv) Diferença dos valores bens imóveis incorporados e (v) não inclusão do valor de Restos a Pagar no Passivo Financeiro são falhas puníveis com multa, sem o condão de macular as contas do período.

No tocante à falha quanto a “Não realização de baixa/cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores”, entendo como falha formal, sem macular as contas, eis que tais valores, referentes à gestão anterior, de 2013 a 2016, foram repassados ao atual gestor.

A irregularidade seria grave se, nos 2 (dois) últimos quadrimestres de sua gestão (2017-2020), o gestor assumisse obrigação de despesa que não pudesse ser cumprida integralmente dentro do período, infringindo o art. 42 da LRF. Esse montante de Restos a Pagar deixado pelo gestor anterior prejudica os compromissos financeiros no início da nova gestão, eis que não há recurso financeiro suficiente. Sendo assim, em se tratando de 1º ano de gestão, entendo como falha formal, punível com multa, sem macular contas.

No que concerne à irregularidade sobre a “Arrecadação de IPTU e ISS”, nota-se que houve arrecadação de 62,90% de IPTU e 63,73% de ISS em relação à receita prevista.

Quanto ao IPTU, apesar da arrecadação não ter atingido a Receita prevista, verifica-se que houve aumento em relação ao valor arrecadado em 2016. Pelo quadro apresentado no Relatório Complementar (RELCOM 33/2020), em 2016, ainda que, com previsão de R\$ 400.000,00

somente foi arrecadado R\$ 228.505,91, havendo assim um incremento, em 2017, de R\$ 23.112,72.

Em 2018, ano seguinte da mesma gestão, houve potencial incremento na arrecadação de impostos municipais, sendo, a título de IPTU, o montante de R\$ 435.149,11 (quatrocentos e trinta e cinco mil, cento e quarenta e nove reais e onze centavos) e o valor previsto havia sido R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). Quanto ao ISS a arrecadação foi de R\$ 2.819.249,20 (dois milhões, oitocentos e dezenove mil, duzentos e quarenta e nove reais e vinte centavos) e o valor previsto R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Em sua manifestação, o Ministério Público de Contas, discordou da Unidade Técnica e opinou pela manutenção da irregularidade acerca da Despesa com Pessoal do Poder Executivo acima do limite legal, fundamentando que a Coordenadoria Oficiante não considerou que o Município deixou de registrar R\$ 2.007.025,14 como Obrigações Patronais, além de ter excluído a importância de R\$ 1.565.473,24 de maneira indevida, referente a exclusão do montante de Imposto de Renda Retido na Fonte.

No tocante à irregularidade supramencionada, faz-se mister salientar que a exclusão dos valores do IRRF foi realizada conforme entendimento desta Corte de Contas, exarado na Decisão TC 16779, prolatada nos autos do Processo TC 000.081/2018, cujo entendimento revela que:

“[...] para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal de despesas com pessoal, o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a remuneração, subsídios e proventos

dos servidores públicos Estaduais e Municipais, sob a jurisdição deste Tribunal, não deverá ser considerado no cômputo da receita corrente líquida e nem no somatório da despesa total com pessoal dos Poderes e Órgãos Públicos”.

Quanto à irregularidade apontada sobre a “não apropriação, contabilização e pagamento da contribuição previdenciária (Obrigações Patronais) do empregador”, imperioso destacar que o valor da contribuição patronal não pode ser calculado da forma exposta, aplicando o percentual de 21% (vinte e um por cento) sobre o total da despesa com pessoal sem os encargos sociais, uma vez que, há verbas contidas na despesa com pessoal que são eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária; não se pode concluir a mera aplicação do referido percentual, pois não consta nos autos as folhas de pagamento e as GFIPs/SEFIPs do exercício.

Nos termos do artigo 142 do Código Tributário Nacional, “compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível”; assim sendo, no caso em tela, somente o auditor fiscal, mediante procedimento administrativo-fiscal, têm competência legal para tanto.

Nesse diapasão, é entendimento desta Corte de Contas, inclusive com Parecer Ministerial da lavra do Procurador Geral, à época, Luis

Alberto Meneses – Processo 8609/2019 – que, indícios da ausência de contabilização e pagamento das obrigações patronais não pode interferir no julgamento ou no parecer prévio de contas anuais, eis que, não houve a participação de autoridade fiscal, conforme exigido pelo CTN.

Sendo assim, acompanho a manifestação da Unidade Técnica que entendeu como sanada a irregularidade, não tendo havido extrapolação dos limites legais quanto à despesa com pessoal.

No que se refere à falha apontada acerca da Inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de advocacia, endosso o entendimento da Decisão 30.239 – Primeira Câmara, prolatada no Processo TC nº 000204/2017, no sentido de que, em seus julgados esta Corte de Contas, *“vem seguindo o entendimento consignado no voto do eminente Relator Carlos Alberto Sobral de Souza, cuja orientação, diz: “Ressalvo que a questão de contratação por inexigibilidade de licitação de serviços contábeis e advocatícios continua pendente de reexame no Tribunal”.*

Revela ainda a Decisão TC 28824 – Primeira Câmara – prolatada no Processo TC 000235/2015: *“é reiterativo nesta Casa o entendimento de que tais contratações podem ser feitas por inexigibilidade nos termos do art. 25, II da Lei nº 8.666 de 93”.*

Sobre o tema, tem-se a recente Lei Federal nº 14.039 de 2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade.

Assim sendo, sob a ótica da jurisprudência desta Corte de Contas e da recente lei supracitada, endosso os entendimentos supramencionados e entendo que não há irregularidade quanto à contratação de serviços jurídicos por inexigibilidade de licitação.

15

Ante toda a fundamentação, que passa a integrar este dispositivo como se aqui estivesse transcrita, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Simão Dias, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Marival Silva Santana, nos termos do art. 43, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, com **DETERMINAÇÃO** à origem para que adote as medidas administrativas necessárias para corrigir e/ou evitar as irregularidades apontadas pela Coordenadoria Técnica e pelo Ministério Público de Contas.

É como voto.

Aracaju/SE, 09 de dezembro de 2021.

Conselheiro FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO

Relator