

PARECER PRÉVIO TC - 3704

- PLENO

PROCESSO: TC 003908/2021

ORIGEM: Prefeitura Municipal de Campo do Brito

ASSUNTO: Contas Anuais de Governo

INTERESSADO: Marcell Moade Ribeiro Souza

UNIDADE DE AUDITORIA: 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

PROCURADOR: Eduardo Santos R. Côrtes - Parecer nº 1418/2022

RELATORA: Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho

PARECER PRÉVIO TC - 3704

EMENTA: Prestação de Contas Anuais. Prefeitura Municipal de Campo do Brito. Exercício Financeiro de 2020. Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas. Falhas identificadas não configuram responsabilização individualizada do gestor. Ausência do nexo de causalidade e culpabilidade.

PARECER PRÉVIO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Meneses, José Carlos Felizola Soares Filho, com a presença do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão Plenária, realizada no dia **23.11.2023**, sob a presidência do Conselheiro em Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade de votos, considerar pela emissão de Parecer Prévio remendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da

PARECER PRÉVIO TC - 3704

- PLENO

Prefeitura Municipal de Campo do Brito, referente ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Sr. Marcell Moade Ribeiro Souza, nos termos do art. 43, III, “b”, da LC 205/2011, de acordo com o voto da eminente Conselheira Relatora.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 07 de dezembro de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**
Presidente

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**
Relatora

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

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**

Conselheiro **LUIZ ALBERTO MENESES**

Conselheiro **JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Fui presente:

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

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Campo do Brito, referente ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Sr. Marcell Moade Ribeiro Souza, tempestivamente apresentadas a esta Corte de Contas, conforme artigo 88 do Regimento Interno desta Casa.

A 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, por meio do Relatório de Prestação de Contas nº 12/2021 (fls. 798/811), após analisar os documentos e registros acostados aos autos, assim como os dados constantes no SAGRES, constatou a existência de algumas impropriedades/irregularidades.

A CCI registrou, ainda, que no exercício em análise não houve processos julgados ilegais e inspeção ordinária na Prefeitura Municipal de Campo do Brito.

Ante as falhas apontadas, nos termos do artigo 168 do Regimento Interno desta Corte de Contas, sugeriu a citação do interessado para que, querendo, apresentasse defesa.

Citado, através do Mandado de Citação nº 190/2021 (fl. 813), o Sr. Marcell Moade Ribeiro Souza apresentou defesa tempestiva (fls. 820/850), acompanhada de documentos.

Para análise da defesa, os autos retornaram à 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (6ª CCI) que exarou o Parecer nº 1/2022 (fls. 944/948) acatando, em parte, a defesa apresentada pelo gestor, mantendo-se, todavia, algumas irregularidades, quais sejam:

- Despesa com pessoal do executivo em desacordo com o art. 20, III, “b”, da LRF;
- Acúmulo irregular de cargos e funções públicas, em desacordo com o art. 37, XVI da CF/88;
- Ausência da Certidão de regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade até 31 de dezembro, conforme determina o art. 3º, “c”, 40, da Resolução TC 222/2002.

Em decorrência da permanência das falhas/irregularidades, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO** das Contas Anuais em apreço, nos termos do art. 43, III, “b”, da LC nº 205/2011.

O Ministério Público Especial, por seu Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, ao analisar os autos, emitiu o Despacho nº 126/2022 (fls. 951/952) aduzindo que, em razão da calamidade pública declarada no exercício de 2020, os limites e prazos de atendimento à despesa com pessoal ficaram suspensos, bem como dispensadas as restrições relativas a endividamento e criação de despesas, nos termos do art. 65, da LRF.

Entretanto, percebeu ocorrências não observadas pela Unidade Técnica. Diante disso, sugeriu a citação do gestor responsável, garantindo-lhe a ampla defesa.

Em atenção ao pleito ministerial, foi expedido o Mandado de Citação nº 223/2022 (fls. 955).

O interessado apresentou resposta carreando aos autos justificativas, acompanhadas de documentos (fls. 956/963).

Para análise da nova defesa, os autos retornaram à 6ª CCI que emitiu o Parecer Técnico nº 72/2022 (fls. 998/1000) destacando que, das falhas apontadas pelo *Parquet*, mantem-se injustificada tão somente a ausência de registro de obrigações patronais no montante de R\$ 3.671.763,64, em relação ao valor devido da ordem de R\$ 5.980.319,96 (21% de R\$ 28.477.714,14 vencimentos + contratos).

Contudo, em face do conjunto de irregularidades encontradas ao longo da instrução processual, a CCI manteve seu opinativo pela **REJEIÇÃO** das Contas.

Com retorno ao *Parquet* de Contas, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes emitiu o Parecer nº 1418/2022 (fls. 1002/1009) pela **REJEIÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Campo do Brito, exercício financeiro de 2020, sob a responsabilidade do Sr. Marcell Moade Ribeiro Souza, haja vista a permanência dos apontamentos que não restaram afastados com os argumentos trazidos pela defesa, como acúmulo ilegal de cargos ou funções públicas; ausência da Certidão de regularidade para com o Instituto Previdenciário; ausência de registro de Obrigações Patronais no montante de R\$ 3.671.763,64, representando 12,89% do valor devido da ordem de R\$ 5.980.319,96.

O MP sugeriu, ainda, que seja averiguada, de maneira apartada (DESTAQUE), a irregularidade referente ao registro a menor de obrigações patronais por se tratar de irregularidade de natureza gravíssima que compromete financeiramente exercícios futuros.

É o relatório.



VOTO

Compulsando os autos, percebo que fora garantido o irrestrito direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CF/88, bem como não vislumbro questões preliminares ou prejudiciais de mérito que possam comprometer a efetiva e regular tramitação do feito.

Inicialmente vale destacar que o processo de Contas visa examinar o desempenho do gestor na execução das políticas públicas, a exemplo do cumprimento do orçamento, níveis de endividamento, aplicação de recursos na saúde e educação, gasto com pessoal, entre outros. A apreciação das contas por esta Corte, portanto, não deve levar em consideração apenas fatos isolados, mas a gestão diante dos Princípios da eficácia, eficiência, efetividade e proporcionalidade.

Diante disso, passo a análise do mérito.

Quanto ao apontamento de acúmulo irregular de cargos e funções públicas, o gestor se exime da responsabilidade, utilizando-se da Norma inserida no Art. 7º, § 3º do Código de Ética dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas (Lei federal nº 8.027/90), tendo em vista que o servidor, no ato da investidura, apresenta declaração de quais cargos, empregos e funções públicas exerce, já que tais atos são típicos de gestão e por delegação de competência.

Também junta a Portaria nº 153/2021, onde comprova que restou determinado para a Secretaria de Administração apurar possíveis irregularidades apontadas no relatório, visando implicações disciplinares e consequentes providências de caráter administrativo.

Sabemos que a Constituição Federal, objetivando assegurar a eficiência da atuação do servidor público no cargo para o qual foi investido, bem como evitar atuações conflitantes que possam vulnerar o interesse público, veiculou norma-regra vedando expressamente acumulação de cargos públicos, ressalvadas as situações excepcionais expressamente permitidas pelo texto constitucional, conforme art. 37, inciso XVI, da Lei Fundamental:

Art. 37 [...] XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*

Veja-se que a acumulação legítima de cargos públicos pressupõe a existência de compatibilidade de horários no exercício das funções cumulativamente exercidas.

De acordo com o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a verificação da compatibilidade de horários deve ser feita à luz das circunstâncias de cada caso concreto, a partir da avaliação casuística da possibilidade de harmonização das cargas horárias dos cargos acumulados, sem prejuízo para as atividades exercidas nos órgãos envolvidos, conforme tese de repercussão geral atinente ao Tema nº 1081:

*As hipóteses excepcionais autorizadas de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, **verificada no caso concreto**, ainda que haja norma*

infraconstitucional que limite a jornada semanal (Tema nº. 1081 – ARE 1246685).

Portanto, à luz do posicionamento da Suprema Corte, o fato de o somatório das cargas horárias das funções acumuladas ultrapassar o montante de horas semanais não configura, por si só, hipótese de acumulação ilícita de cargos públicos, haja vista inexistir, no texto da Constituição, limitação objetiva de tal ordem.

Na prática, a extrapolação do referido limite constitui indício razoável de incompatibilidade de horários, e, conseqüentemente, de ilicitude na acumulação de cargos públicos, gerando para a Administração Pública o dever de adotar procedimentos de controle destinados a aferir, em cada caso concreto, a observância do requisito constitucional da compatibilidade de horários.

A ausência de mecanismos de controle para avaliar, de forma individualizada, a licitude da cumulação de cargos em tais situações representa ofensa ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

No presente caso concreto, a CCI solicitou esclarecimentos do gestor, contudo não obteve informações sobre a existência de procedimentos de controle para verificar possíveis casos de acumulação ilícita, apenas a publicação da Portaria. Diante disso, para tal apontamento, entendo que cabe recomendação para instalação de métodos de controle.

Outrossim, ocorre com o apontamento de ausência da Certidão de regularidade para com o Instituto Previdenciário e ausência de

registro de Obrigações Patronais no montante de R\$ 3.671.763,64 (três milhões, seiscentos e setenta e um mil, setecentos e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos), representando 12,89% do valor devido da ordem de R\$ 5.980.319,96. (cinco milhões, novecentos e oitenta mil, trezentos e dezenove reais e noventa e seis centavos).

Pois bem, destaco que esta Corte de Contas tem relativizado o apontamento quanto a ausência da Certidão de regularidade para com o Instituto Previdenciário, vez que a grande maioria dos municípios sergipanos apresentam débitos com o Instituto de Previdência acumulados em várias gestões, não sendo possível a obtenção da responsabilidade individualizada por gestor diante da complexidade dessa apuração e por não ser, este Tribunal, competente para a aferição, fiscalização e cobrança dos referidos débitos.

Já a diferença nos valores de registro de obrigações patronais, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Conselheiro Luis Alberto Meneses, Procurador-geral, à época, acerca do tema nos autos do Processo TC 007658/2019 (Parecer nº 449/2020):

“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”.

Em outras palavras, o TCE 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, 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.

Portanto, apesar da CCI ter observado indícios de omissão de 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, não podendo assim sustentar uma irregularidade no âmbito do processo de Contas.

Além disso, como já exposto alhures, não há como responsabilizar o gestor para assumir consequências jurídicas de uma irregularidade diante da ausência de nexo de causalidade. Inexiste certeza da responsabilidade do gestor pelo resultado produzido, vez que o valor vem

sendo acumulado de várias outras gestões, não havendo uma relação individualizada de causa e efeito.

A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para responsabilizar e punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, as condutas dos agentes, o nexó de causalidade entre as condutas e a irregularidade, e a culpabilidade.

Não seria razoável, nesta situação, que pelo mesmo fato um gestor seja punido e outro não. É necessário a individualização da responsabilidade dos gestores públicos envolvidos na irregularidade descrita.

Por todo o exposto;

VOTO pela emissão de Parecer Prévio remendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Campo do Brito, referente ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Sr. Marcell Moade Ribeiro Souza, nos termos do art. 43, III, "b", da LC 205/2011.

Maria Angélica Guimarães Marinho
Conselheira Relatora