

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 000887/2015
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Carira
ASSUNTO : 071 – Recurso de Reconsideração
INTERESSADO : João Bosco Machado
ADVOGADO : Lourival Freire Sobrinho – OAB/SE nº 5.646
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 508/2017
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

ACÓRDÃO TC 379 PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA: Recurso de Reconsideração. Prefeitura Municipal de Carira. Permanência de Irregularidades graves e falhas formais. Reforma da Decisão apenas para afastar a multa imposta ante a prescrição, mantendo *in totum* seus demais termos. Recurso Parcialmente Provido. Decisão unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição cameral, sob a Presidência da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, por unanimidade dos votos, em **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto por João Bosco Machado, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 28 de julho de 2020.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Relatora

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto por João Bosco Machado, em face da Decisão TC nº 27812 – Primeira Câmara, prolatada nos autos do Processo TC nº 001686/2005.

A Decisão ora combatida julgou Irregular o período inspecionado, relativo aos meses de janeiro a dezembro de 2004, momento em que foi aplicada multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais), além de Determinação para a implantação e funcionamento efetivo do sistema de controle interno e do almoxarifado, assim como da adoção de medidas para a efetiva cobrança do IPTU.

Em seu petitório (fls. 06/09), o Recorrente alegou que todas as falhas detectadas foram de ordem formal. Em virtude disto, pleiteou pelo Provimento do Recurso interposto, aduzindo que a Decisão exarada no Relatório de Inspeção deve ser reformada no sentido de julgar Regular o período auditado e, caso não seja este o entendimento desta Corte de Contas, que seja julgado Regular com Ressalva.

Por fim, requereu a exclusão da multa imposta ou sua redução para o mínimo legal, qual seja, R\$ 500,00 (quinhentos reais).

A Coordenadoria Jurídica, por meio do Parecer nº 100/2015, manifestou-se pela admissibilidade do recurso (fls. 11/13).

À fl. 16 vislumbro Despacho do então Conselheiro Presidente desta Corte de Contas admitindo o presente Recurso de Reconsideração.

A CCI oficiante acostou o Parecer nº 003/2016, sugerindo pelo Não Provimento do recurso interposto (fls. 22/25).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria Jurídica emitiu o Parecer nº 623/2017, opinando pelo Improvimento do Recurso de Reconsideração (fls. 29/31).

Por fim, o *douto* Procurador de Contas Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, através do Parecer nº 508/2017, recomendou o Não Provimento da peça Recursal, para manter a Decisão atacada em todos os seus termos (fls. 35/40).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

Inconformado, o ex-gestor municipal interpôs o presente Recurso de Reconsideração em face da Decisão TC nº 27812 - Primeira Câmara, pugnando pela sua reforma para julgar pela Regularidade do período auditado e, caso não seja este o entendimento desta Corte de Contas, pela Regularidade com Ressalva. Além disso, pleiteou pela exclusão da multa imposta ou sua redução para o mínimo legal.

Preliminarmente, os pressupostos de admissibilidade do presente Recurso foram prontamente atendidos, sendo considerado tempestivo, adequado e cabível.

Ato contínuo, cumpre ressaltar que o período auditado no Relatório de Inspeção ora combatido (de janeiro a dezembro de 2004) foi julgado Irregular em virtude da existência das seguintes irregularidades:

- Insatisfatória arrecadação do IPTU;
- Ausência de comprovação adequada de doações;
- Despesas com transporte de pessoas carentes sem observar o princípio da economicidade;
- Despesas com diárias sem comprovação adequada;
- Ausência de controle interno;
- Ausência de informações no SISAP;
- Inexistência de almoxarifado;
- Divergência nos valores do FUNDEF;
- Comprovantes de despesas arquivados indevidamente na pasta do FUNDEF;
- Ausência da unidade orçamentária relativa ao Fundo Municipal de Saúde (FMS);
- Descumprimento de prazos para envio de informações ao SISAP.

Pois bem. Verifico na citada Decisão que, ainda que não exista a comprovação de dano ao erário apto a ensejar a imposição de glosa, duas das irregularidades constatadas foram consideradas graves, quais sejam: Despesas com transporte de pessoas carentes sem observar o princípio da economicidade; e Ausência da unidade orçamentária relativa ao Fundo Municipal de Saúde (FMS).

Em relação às **despesas com transporte de pessoas carentes**, concordo com o Relator originário quando ressaltou que a irregularidade se deu em virtude da nota de empenho ter sido emitida em data posterior à realização da despesa.

Ou seja, no caso dos autos, a nota fiscal registrava o transporte de pessoas carentes do Pov. Lagoa Grande para Carira, e vice-versa, visando o atendimento médico. E, neste caso, por se tratar de serviço de natureza contínua, o contrato em questão deveria ter natureza jurídica de contrato com pagamento mensal, de modo que a nota de empenho deveria ter sido emitida antes da realização da despesa, o que não ocorreu no caso dos autos.

Desta forma, **entendo pela permanência da citada irregularidade**.

Já no tocante à **ausência de unidade orçamentária relativa ao Fundo Municipal de Saúde de Carira**, entendo que, apesar do processo originário (Processo TC nº 001686/2005) ter sido julgado no dia 05 de maio de 2015, quando da realização da inspeção na unidade gestora (em 2004), a legislação então vigente não exigia que os Fundos Públicos se tornassem uma unidade orçamentária.

Assim, **em atenção ao princípio do *tempus regit actum*, desconsidero o apontamento**.

Além disso, a grande maioria das falhas remanescentes impossibilitam o efetivo controle externo pela ausência, deficiência e divergência de peças essenciais à análise por parte desta Corte de Contas.

Vale ressaltar que a multiplicidade das falhas formais e irregularidades dos autos avaliadas em conjunto são fundamentos suficientes que rogam pelo julgamento da Irregularidade das Contas e aplicação de multa ao responsável, conforme entendimento exarado no Acórdão 2508/2014 do TCU¹.

¹ **Acórdão 2508/2014 Plenário** (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler) Responsabilidade. Multa. Contas ordinárias.

- A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.

- A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das

Isto posto, entendo que as irregularidades encontradas têm o potencial de macular as Contas, embora estas não impliquem em imputação de débito.

Nesse sentido à inteligência do Acórdão 6281/2014 do TCU:

Acórdão 6281/2014 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Processual. Julgamento de contas. Inexistência de débito em TCE. Não cabe o arquivamento da tomada de contas especial, nem a alteração da natureza do processo, quando subsistem irregularidades que, **embora não impliquem a imputação de débito, tenham o potencial de macular as contas e se enquadrem em uma das hipóteses legais de aplicação de multa. Nesses casos, as contas são julgadas irregulares, sem débito.** (Grifei)

Assim, entendo que não merece guarida o pleito de reforma da Decisão para julgar o período auditado como Regular ou Regular com Ressalva, ante a existência de irregularidades consideradas graves, além de diversas falhas formais.

A despeito disto, o próprio Recorrente reconhece que houveram falhas, ainda que as considere como formais.

Por fim, concordo com o opinativo do Ministério Público de Contas, de modo que peço vênua para transcrever parte deste por coincidir com meu pensamento:

O simples fato de, no caso em tela, não ter a Decisão atacada concluído pela existência de dano ao erário não torna a falha formal irrelevante perante o ordenamento jurídico, exatamente em razão da potencialidade do dano e pela reprovabilidade da conduta por parte de quem gere recursos públicos, podendo até mesmo ser enquadrada em ato de improbidade administrativa.

(...)

A incidência de relevante número de falhas não pode ser desconsiderado e deve ser critério de julgamento. Além disso, como ressaltado no item acima, as falhas ferem Resoluções deste Tribunal e dispositivos da Constituição Federal, da LRF e da Lei 43620/65, constituindo-se em hipóteses de ilegalidade, motivo ensejador, por si só, de irregularidade das contas, conforme previsto no inciso I do art. 36, §3º, da Lei Complementar 04/90.

(...)

sanções legalmente previstas, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

ACÓRDÃO Nº 379

Assim, ainda que as irregularidades apuradas não tenham representado dano ao erário, a conduta do gestor revela um descaso para com as normas estatais que visam assegurar a regularidade, economicidade e eficiência na aplicação do dinheiro público, evitando assim, os desvios de finalidade e afronta à impessoalidade.

Além disso, verifico que não foram acostadas razões e/ou documentos ao presente Recurso que me fizesse mudar o entendimento anteriormente emitido pelo Relator do processo originário em relação a Irregularidade do período auditado.

Deve-se esclarecer que o direito de recorrer constitui instrumento para atacar ilegalidade ou irregularidade ocorrida na Decisão, passível de macular o processo. Tais ilegalidades/irregularidades constituem a própria motivação do recurso, sem o quê não há objeto a ser atacado, tornando-o esvaziado.

Deste modo, entendo pela aplicação de sanção administrativa no caso em apreço.

No entanto, analisando os autos, verifico a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

O instituto da prescrição está previsto no Título V da Lei Orgânica desta Corte de Contas, especificadamente no art. 69, *in verbis*:

Art. 69. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

Apesar de não alegada pelo Interessado, nem pelo Ministério Público de Contas, seu reconhecimento de ofício se impõe, em respeito aos princípios norteadores da administração pública e das relações jurídicas, tais como eficiência, razoabilidade, duração razoável do processo e segurança jurídica, conforme previsão do §1º, do mesmo art., *in verbis*:

§1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para contagem do prazo:

(...)

III - da ocorrência do fato, nos demais casos.

Pois bem. Ao consultar o Relatório de Inspeção ora combatido, percebo que os fatos narrados ocorreram no ano de 2004, tendo sido julgado somente em 05 de maio de 2015, de modo que desde a data dos fatos (2004) até o julgamento do referido processo (2015) se passaram mais de 10 (anos) anos.

Ademais, embora esta Relatora tenha verificado a expedição de algumas Diligências durante a instrução processual, causa de suspensão da prescrição, é inegável a subsunção do instituto da prescrição ao caso examinado.

Tal atitude, revela nítida ofensa ao disposto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República, que determina que os processos devem tramitar em um tempo razoável.

Constatada a permanência do feito por mais de 5 anos nesta Corte, bem como a inexistência de comprovação de dano ao erário, não há que se falar em pretensão punitiva, vez que esta se encontra fulminada pela prescrição, nos exatos termos do art. 69 da Lei Complementar 205/2011.

No mesmo sentido é o entendimento adotado nas Cortes Nacionais, a exemplo do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO — EX-PREFEITO — INSURGÊNCIA CONTRA IMPUTAÇÃO DE MULTA — REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO — PROCESSOS LICITATÓRIOS IRREGULARMENTE PRATICADOS NA MODALIDADE CONVITE — PREJUDICIAL DE MÉRITO — TRAMITAÇÃO PROCESSUAL PARALISADA — PERÍODO SUPERIOR A CINCO ANOS — PRESCRIÇÃO — APLICAÇÃO *EX OFFICIO* — CANCELAMENTO DA MULTA APLICADA — INEXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO — PREJUDICADO O RECURSO. **RECURSO ORDINÁRIO N. 789.174 RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.**

Diante do exposto, com fundamento no princípio do prazo razoável de duração dos processos, em virtude de ter transcorrido mais de 5 anos entre a ocorrência dos fatos e o julgamento do processo, e considerando que não foram constatadas irregularidades passíveis de apuração de dano ao erário, reconheço, **de ofício, a prescrição da pretensão punitiva, de modo que afasto a multa administrativa imposta na Decisão ora profligada.**

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, conheço do Recurso de Reconsideração por ser o mesmo tempestivo, adequado e cabível, para **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, somente para afastar a multa administrativa imposta ante a incidência da Prescrição, mantendo incólumes os demais termos da Decisão TC nº 27812 – Primeira Câmara, emitida nos autos do Relatório de Inspeção TC nº 001686/2005.

Pelo Provimento Parcial do Recurso. É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 508/2017, do *Parquet* de Contas;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos,

ACORDA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Virtual da Primeira Câmara, realizada no dia 28 de julho de 2020, através do link <https://tinyurl.com/y9zkldko>, por unanimidade de votos, em conhecer do Recurso de Reconsideração e, no mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso interposto por João Bosco Machado, somente para afastar a multa administrativa imposta ante a incidência da Prescrição, mantendo incólumes os demais termos da Decisão TC nº 27812 - Primeira Câmara, emitida nos autos do Relatório de Inspeção TC nº 001686/2005.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

ACÓRDÃO Nº 379

Participaram do Julgamento os Conselheiros: **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Presidente e Relatora), **Carlos Pinna de Assis** e **Maria Angélica Guimarães Marinho**, com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes**.

SESSÃO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, através do link <https://tinyurl.com/y9zklldko>, Aracaju, em **11 de agosto de 2020**.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira Presidente e Relatora

Fui presente:

Procurador do Ministério Público de Contas