| | |
|---|---|
| **PROCESSO** | **: 000070/2017** |
| **ORIGEM** | **: Prefeitura Municipal de Pedrinhas** |
| **ASSUNTO** | **: 111 – Recurso de Reexame** |
| **RECORRENTE** | **: José Antônio Silva Alves** |
| **ADVOGADO** | **: Não há** |
| **PROCURADOR** | **: José Sérgio Monte Alegre – Parecer nº 1058/2021** |
| **RELATORA** | **: Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** |

**ACÓRDÃO TC Nº 3655 PLENO**

**EMENTA:** Recurso de Reexame. Prefeitura Municipal de Pedrinhas. Rejeição da Preliminar de Incompetência Funcional levantada pelo *Parquet* de Contas e da preliminar de Nulidade arguída pelo Recorrente. Gasto com pessoal acima do limite legal. Afastamento da falha referente a irrisória arrecadação do IPTU. Princípio da Segurança Jurídica. Recomendação. Recurso Parcialmente Provido. Decisão unânime.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda 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, em **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reexame, interposto por José Antônio Silva Alves, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 16 de setembro de 2021.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**
Relatora

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Este documento foi assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reexame interposto por José Antônio Silva Alves, ex-prefeito municipal de Pedrinhas, em face do Parecer Prévio TC Nº 3105/2016-Pleno, proferido nos autos do Processo TC Nº 001205/2010.

O citado Parecer Prévio recomendou a Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Pedrinhas, referente ao exercício financeiro de 2009.

Em seu petitório, o Recorrente requereu a nulidade do feito com o arquivamento dos autos diante do grande lapso temporal decorrido ou, subsidiariamente, o julgamento das Contas Anuais como Regulares com Ressalva.

A Assessoria Jurídica, por meio do Parecer nº 194/2017 (fls. 20/23), opinou pela admissibilidade do recurso, por entendê-lo tempestivo e cabível.

À fl. 27 vislumbro despacho do então Conselheiro Presidente desta Corte de Contas admitindo o presente Recurso de Reexame.

Ato contínuo, a 1ª CCI emitiu a Informação n° 46/2017 (fls. 34/39), opinando pelo Provimento Parcial do Recurso de Reexame, devendo ser revisto o Parecer Prévio TC Nº 3105/2016-Pleno, porém mantendo o julgamento pela Rejeição das Contas Anuais em análise.

Em posse dos autos, o Ministério Público de Contas manifestou-se, através do Despacho n° 23/2017 (fl. 44), pela remessa do feito à Coordenadoria Jurídica, a fim de que esta pudesse se expressar acerca da matéria em análise.

Diante do opinativo emitido pelo *Parquet* de Contas, a Coordenadoria Jurídica exarou o Parecer n° 453/2020 (fls. 53/60) recomendando, igualmente ao Órgão Técnico, o Provimento Parcial do recurso interposto.

Regressando os autos ao Ministério Público de Contas, este manifestou-se por meio do Parecer nº 1058/2021 (fl. 65), de lavra do Procurador José Sérgio Monte Alegre, em que corroborou com os fundamentos de fato e de direito exarados pela Coordenadoria Oficiante.

Ao final, o eminente Procurador questionou o fato de que a matéria dos autos seria eminentemente jurídica e privativa de advogado, aduzindo que quem

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

subscreveu o Parecer que instrui os autos deixou de indicar o número da inscrição na OAB.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Este documento foi assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

## VOTO DA RELATORA

Como dito, tratam-se os autos de Recurso de Reexame interposto por José Antônio Silva Alves, ex-prefeito municipal de Pedrinhas, em face do Parecer Prévio TC Nº 3105/2016-Pleno, proferido nos autos do Processo TC Nº 001205/2010.

Ao analisar os autos, constatei que o citado Parecer Prévio recomendou a Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Pedrinhas, referente ao exercício financeiro de 2009, senão vejamos:

> **PARECER PRÉVIO TC N° 3105 PLENÁRIO EMENTA:** Delibera o Tribunal afastar as preliminares suscitadas pelo Ministério Público de Contas e no mérito **emitir Parecer Prévio pela Rejeição** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Pedrinhas, exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. José Antônio Silva Alves. Remessa dos autos ao Ministério Público Especial para os fins cabíveis.

Quanto aos pressupostos de admissibilidade do presente Recurso, saliento que foram prontamente atendidos, sendo considerado tempestivo, adequado e cabível.

Feitas as considerações acima, passo agora a análise das preliminares contidas nos autos.

Quanto à questão levantada pelo *Parquet* de Contas, atinente às atribuições do cargo de Analista de Controle externo e a necessidade de inscrição na OAB, entendo que o caso dos autos não trata de matéria jurídica, mas de auditoria governamental, que engloba a análise contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos entes públicos e que, de forma alguma, seria matéria privativa de advogado.

Ressalto ainda, que a Lei Complementar n° 232/2003, que reestrutura o Quadro de Pessoal Efetivo deste Tribunal, em seu anexo I, deixa claro que o cargo de Analista de Controle Externo II (ACE) – área de auditoria governamental, pode ser ocupado por pessoa com formação acadêmica superior em Administração, Ciências Contábeis, Direito e Economia.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

Tal entendimento também foi por mim exarado no Processo TC 002546/2020, julgado na 35ª Sessão Ordinária do Pleno do dia 05 de novembro de 2020, tendo inclusive os Eminentes Conselheiros desta Casa acolhido o voto por unanimidade.

Ademais, nos autos do Processo TC Nº 049965/2016 consta Informação proferida pela própria Coordenadoria Jurídica, na qual a mesma acolhe os argumentos adotados por esta Relatora, aduzindo que a matéria dos autos encontra-se dentro das competência da CCI oficiante e que a manifestação do Ministério Público de Contas não merecia prosperar.

**Com todas as *vênias* devidas ao eminente Procurador, entendo que a discussão acerca das atribuições do Analista merece ter um fim. Já restou evidenciado nos autos de inúmeras Decisões proferidas por esta Corte de Contas que o argumento adotado pelo *Douto Parquet* de Contas não fora acolhido, de modo que continuar se debruçando sobre a sua análise representa afronta ao princípio da economia processual e da segurança jurídica.**

Em relação à preliminar de nulidade processual em virtude do descumprimento dos 180 (cento e oitenta) dias previstos para apreciar as Contas prestadas anualmente, cumpre esclarecer que a mesma não merece respaldo.

Entendo que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, previsto na Constituição Estadual, bem como no Regimento Interno desta Corte de Contas, para elaboração do Parecer Prévio, não corresponde à realidade fática da capacidade das Cortes de Contas na apuração de toda a documentação relativa a um exercício financeiro.

Assim, como ocorre no Poder Judiciário, várias são as variantes que atrasam, suspendem e até impedem o julgamento final dos processos. Seria redundante falar nas diversas intimações e diligências que devem ser emitidas para a escorreita instrução processual e obediência ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Importa destacar, ainda, que tramitam independentemente Relatórios de Inspeção, Contratos e Convênios, todos capazes de contaminar, influenciar ou suspender a tramitação das Contas.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Este documento foi assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

É diante dessa conjuntura que considero que os 180 (cento e oitenta) dias impostos pela norma da Constituição Estadual têm natureza de prazo impróprio, nos mesmos moldes daqueles aplicáveis aos magistrados e seus auxiliares, já que da sua inobservância não decorre qualquer consequência ou efeito, caso contrário seriam limitadores da atuação Constitucional dos Tribunais de Contas.

A respeito desta matéria que ocasiona inúmeras divergências, tramitou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4890) ajuizada pelo Governo de Sergipe que questionava o dispositivo da Constituição Estadual que dispensa o Parecer do Tribunal de Contas do Estado na análise da Prestação de Contas de prefeitos quando ultrapassado prazo de 180 dias para o envio às Câmaras Municipais.

No entanto, ao realizar uma busca no portal do STF, verifiquei que a referida ADI, que tinha como relator o ministro Marcos Aurélio Mendes de Farias Mello, havia perdido seu objeto em virtude do Pleno ter julgado procedente o pedido formulado na Ação Direta nº 3077, que teve como relatora a ministra Carmén Lúcia, **declarando a inconstitucionalidade da parte final do inciso XII do art. 68**, da Constituição do Estado de Sergipe, o qual previa que após os 180 (cento e oitenta) dias sem o oferecimento do Parecer Prévio, os autos deveriam ser remetidos às respectivas Câmaras Municipais, no prazo de 05 (cinco) dias.

Por outro lado, não se quer aqui negar a possibilidade desta Corte ferir o Princípio da Celeridade Processual e da Razoável Duração do Processo. No entanto, não é o caso dos autos.

**Diante disso, rejeito a preliminar suscitada pelo Recorrente e, uma vez ultrapassada, passo à análise do mérito.**

Pois bem. Como dito, o Parecer Prévio TC Nº 3105-Pleno recomendou a Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Pedrinhas, referente ao exercício financeiro de 2009, ante as seguintes irregularidades/falhas:

> **1.** Insignificância na previsão e na arrecadação do imposto municipal - IPTU;
>
> **2.** Excesso de 5,53% da despesa com pessoal e ausência de medidas adotadas para reduzir este excesso.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

Passo a análise individual de cada uma delas.

**Insignificância na previsão e na arrecadação do imposto municipal - IPTU:**

A Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve que *"constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação".*

Do mesmo modo dispõe o art. 30, III, da Constituição Federal, senão vejamos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> (...)
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Tem-se ainda que, nos termos do inciso X, do art. 10, da Lei nº 8.429/92, a negligência na arrecadação de tributos pode-se configurar ato de improbidade administrativa.

Quanto ao argumento adotado pelo Recorrente de que a população do Município é carente, e por isto muitas vezes só tem recurso para prover a própria subsistência, ou despesas básicas como água e energia, não deve prosperar porque o ente poderia estabelecer norma isentando a população carente deste imposto.

Entendo que a arrecadação irrisória da receita de IPTU no exercício de 2009 e a ausência de comprovação, por meio de documentação hábil, de que o gestor adotou medidas mínimas para a efetivação da cobrança do imposto, nos termos do art. 142 do CTN, evidenciou e falta de gestão fiscal responsável, visto que o município deixou de ter receitas importantíssimas para realizar os serviços públicos de sua responsabilidade.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Este documento foi assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

Entretanto, existe entendimento consolidado nesta Corte de Contas acerca de matéria em apreço:

> Acórdão 3107 - Plenário - Processo TC – Nº 000460/2015 *"Esta Corte de Contas firmou entendimento, em sessão administrativa, que essa mácula somente será capaz de imprestabilizar as contas a partir de 2016, sendo suficiente, neste momento, a recomendação para que o gestor adote as medidas necessárias para melhorar sua arrecadação"*.

Portanto, embora reconheça a existência da presente falha, manifesto-me pelo **afastamento desta irregularidade** em respeito ao princípio da segurança jurídica, devendo ser efetuada **recomendação** à atual gestão para que adote todas as medidas eficientes e efetivas na arrecadação de tributos de sua competência, inscrição e cobrança da dívida ativa, pautado no princípio da indisponibilidade do interesse público.

**Excesso de 5,53% da despesa com pessoal e ausência de medidas adotadas para redução deste excesso:**

O gestor alegou a questão da crise financeira que assolou o país à época do exercício financeiro, o que gerou um reflexo quanto à arrecadação da municipalidade.

Aduziu, ainda, que *"grave ilegalidade não é ultrapassar os limites, mas sim, permanecer acima deles! Tanto é assim que o Recorrente ao longo dos exercícios em que esteve à frente da Administração Municipal tentou se readequar aos limites, todavia, dentro da observância dos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Ordem Econômica, da Segurança Jurídica, da Vida, da Saúde, do desenvolvimento, da Paz e Tranquilidade ao Município, além do Direito Adquirido"*.

A CCI verificou que os gastos com pessoal do Executivo de Pedrinhas, no exercício de 2009, atingiram 59,53% (cinquenta e nove vírgula cinquenta e três por cento) da receita corrente líquida, estando em consonância com os arts. 18 e 19, III, da Lei Complementar nº 101/00. Entretanto, no valor da despesa com pessoal do

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

Poder Executivo houve um excesso de 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento), estando em desacordo com o art. 20, III, *b*, da LRF, que assim dispõe:

> Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
> III - na esfera municipal:
> b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Destaco, que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa ainda medidas objetivando a recondução das despesas de pessoal aos limites estipulados, conforme dispõe o art. 23, senão vejamos:

> **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição. (Grifamos).

Diante do exposto, nas hipóteses em que o gasto com pessoal ultrapassar seu próprio limite, a LRF, em seu art. 23, faculta período de ajuste, qual seja, **nos dois quadrimestres subsequentes**.

Em virtude da possibilidade de adequação do percentual excedente no exercício posterior, na Sessão Ordinária do Pleno do dia 28/05/2015, foi aprovada a conversão do julgamento em diligência para que a equipe técnica se manifestasse acerca das despesas com pessoal referente ao ano de 2010.

Respondendo à diligência instaurada, a 2ª CCI, através da Informação Complementar n° 64/2016 (fls. 999/1001), verificou que o percentual de gasto com pessoal do Poder Executivo em 2010 foi de 65,92% (sessenta e cinco vírgula noventa

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

e dois por cento). Ou seja, não existiu regularização do excesso em 2010, pelo contrário, existiu um aumento de 6,39% (seis vírgula trinta e nove por cento).

Em face da permanência da falha apontada, o Parecer Prévio emitido por esta Corte foi recomendando a Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Pedrinhas, referente ao exercício financeiro de 2009, de modo que mantenho a Decisão pela **permanência desta irregularidade.**

**Ante todo o exposto, conheço do Recurso de Reexame por ser o mesmo tempestivo, adequado e cabível e, no mérito, acompanho os entendimentos dos Órgãos Técnicos e VOTO pelo seu PARCIAL PROVIMENTO, apenas para sanar a falha referente à irrisória arrecadação do IPTU, mantendo *in totum* os demais termos do Parecer Prévio TC Nº 3105/2016-Pleno, prolatado nos autos do Processo TC Nº 001205/2010, RECOMENDANDO que a atual gestão adote todas as medidas eficientes e efetivas na arrecadação de tributos de sua competência, pautado, sobretudo, no princípio da indisponibilidade do interesse público.**

**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 1058/2021, 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 do Pleno, realizada no dia 16 de setembro de 2021, através do link**

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19

**https://tinyurl.com/ycvwum3r, por unanimidade de votos, em conhecer do presente Recurso de Reexame para, no mérito, DAR PARCIAL PROVIMENTO, apenas para sanar a falha referente à irrisória arrecadação do IPTU, mantendo *in totum* os demais termos do Parecer Prévio TC Nº 3105/2016-Pleno, prolatado nos autos do Processo TC Nº 001205/2010, RECOMENDANDO que a atual gestão adote todas as medidas eficientes e efetivas na arrecadação de tributos de sua competência, pautado, sobretudo, no princípio da indisponibilidade do interesse público.**

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Flávio Conceição de Oliveira Neto**, os Conselheiros Substitutos **Alexandre Lessa Lima** e **Rafael Sousa Fonsêca**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses.**

SALA DAS SESSÕES DO **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 14 de outubro de 2021.

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

**LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Conselheiro Presidente

**SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Conselheira Relatora

**FUI PRESENTE:**

**LUIS ALBERTO MENESES**
Procurador Geral do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 13/10/2021 11:36:47
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 13/10/2021 11:55:22
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/10/2021 09:27:19