PROCESSO TC : 001504/2016
ORIGEM : Fundo Municipal de Saúde de Muribeca
ASSUNTO : 71 – Recurso de Reconsideração
INTERESSADO : Márcio Pinheiro Barroso da Silva
PROCURADOR : João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello – Parecer nº 293/2023
RELATOR : Cons. Luis Alberto Meneses

ACÓRDÃO TC - 3838 - PLENO

EMENTA: Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento Parcial. Regularidade com ressalva das Contas Anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, referentes ao exercício financeiro de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Márcio Pinheiro Barroso da Silva. Exclusão de apontamento, da glosa, da multa sobre a glosa, da multa administrativa e dos seus consectários. Transcurso de mais de 5 anos entre a interposição do recurso e a prolação do acórdão. Prescrição da pretensão punitiva. Manutenção dos demais termos da decisão impugnada.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Ulices de Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Francisco Evanildo de Carvalho (Cons. Substituto) e Alexandre Lessa Lima (Cons. Substituto), com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão do Pleno, realizada no dia 22/6/2023, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, conhecer do presente recurso e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Márcio Pinheiro Barroso da Silva, CPF nº 985.058.075-53, em face da Decisão TC 19.290 – Pleno, prolatada no Processo TC 001677/2011, reformando a decisão recorrida para considerar regular com ressalva as Contas Anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, exercício financeiro de 2010, excluir a glosa, a multa sobre a glosa, a multa administrativa e seus consectários, em decorrência do exclusão do item 3.4.2 e do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, e a remessa à Procuradoria do Município e ao Ministério Público Estadual, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** Aracaju, 06 de julho de 2023.

Flávio Conceição de Oliveira Neto
Conselheiro Presidente

Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator

Fui presente: **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**
Procurador Geral

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27603416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Márcio Pinheiro Barroso da Silva, CPF nº 985.058.075-53, ex-gestor do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, em face da Decisão TC 19.290 – Pleno, prolatada no processo TC 001677/2011, nos seguintes termos:

> ***"DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão do Pleno, realizada em 05/05/2016, por unanimidade de votos, considerar IRREGULARES as contas anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, referentes ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. Márcio Pinheiro Barroso da Silva, nos moldes do art. 43, III, "b" e "c" da Lei Complementar Estadual n° 205/2011 com aplicação de:***
>
> ***a) glosa no valor de R$ 7.553,47 (sete mil, quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta e sete centavos), devidamente atualizado;***
>
> ***b) multa de 20%, nos termos do Art. 59 da Lei Complementar Estadual n° 04/90;***
>
> ***c) aplicação de multa prevista no art. 60, II da LC 04/90. no montante de R$ 1.240,67 (mil duzentos e quarenta reais e sessenta e sete centavos).***
>
> ***Por fim, pelo encaminhamento à Procuradoria Municipal, em caso de Inadimplemento da decisão, bem assim, ao Ministério Público Estadual para verificação da eventual ocorrência de condutas tipificadas no Código Penal e na Lei de Improbidade Administrativa".***

Na peça recursal, o gestor alegou que "*Seria da responsabilidade do gestor e merecedor da glosa se existisse recursos suficientes para pagamento das obrigações e o mesmo não as efetuasse na data de vencimento, o que não ficou comprovado".* Também solicitou isenção da glosa e das multas impostas. Ao final, pugnou pelo provimento do recurso para reformar a decisão fustigada, julgando regular ou regular com ressalva as contas de gestão do Fundo de Saúde de Muribeca.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

Em informação (fls. 29/33), após juízo de admissibilidade (fls. 16/21 e 26), o analista da Coordenadoria Técnica concluiu pelo não provimento do presente recurso, por entender que o recorrente não acostou fato novo capaz de reformar a decisão fustigada. Ato contínuo, a então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fl. 34), ratificou a informação técnica.

Instada a se manifestar (fl. 39) a Coordenadoria Jurídica sugeriu a expedição de diligência para que o recorrente apresente as razões contábeis e os extratos bancários que comprovem que nos dias de vencimento do INSS, das competências 07/2010 e 08/2010, dias 20.08.2010 e 20.09.2010, respectivamente, não se tinha disponibilidade de recursos (fls. 40/42). Dita sugestão foi acatada pelo relator à época, Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza (fls. 44 e 50).

Após transcorrer, *in albis*, o prazo para resposta (fl. 51), a Coordenadoria Jurídica elaborou parecer (fls. 52/56), concluindo, *in verbis*: "*assiste razão à CCI operante quando entende no sentido do não provimento das razões recursais, ante a ausência da juntada de documentos que demonstrem a veracidade das informações lançadas pelo Recorrente. Mais: quando instado a apresentar referida documentação, por meio da Diligência de fls. 50, quedou-se inerte, nos termos da Certidão de fls. 51".*

Com vista dos autos, o *Parquet* de Contas, em parecer (fl. 60), exarado pelo Procurador José Sérgio Monte Alegre, subscreveu a conclusão e as premissas pontuadas pela Coordenadoria Jurídica em parecer.

Em 18/07/2022, o recorrente acostou, aos autos, manifestação (fls. 61/67) requerendo o que segue: "*requer que a presente MANIFESTAÇÃO seja recebida como razões finais recursais, acolhendo-se a preliminar de PRESCRIÇÃO, sob a égide do TEMA 899 do STF, extinguindo-se o processo sem julgamento de mérito, e afastando, por conseguinte, a multa e a glosa impostas ao Recorrente, por ser de*

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

Justiça. Que, acaso não seja acolhida a preliminar de prescrição, o que muito se lamenta, ainda assim seja reconhecida a ausência de saldo financeiro para pagamento das obrigações previdenciárias em enfoque, afastando a responsabilidade do Recorrente, diante dos documentos adunados e, bem assim, dos argumentos esposados, na forma da lei".

Após apreciar a manifestação do recorrente, em informação complementar (fls. 95/102) a Coordenadoria Técnica externou quanto à prescrição nos moldes do tema 899 do STF, que o Tribunal de Contas ainda não formou uma jurisprudência para os seus julgamentos, e quanto à ausência de saldo para pagamento das obrigações previdenciárias, que os extratos bancários trazidos aos autos demonstraram não haver saldo financeiro para o pagamento das guias do INSS. Assim, concluiu nos seguintes termos: "*pela REJEIÇÃO da Preliminar suscitada; pelo PROVIMENTO PARCIAL do presente Recurso de Reconsideração, com a reformulação da Decisão TC nº 19.290 – Pleno, para excluir o item "3.4.2 – Dano ao erário, em razão do pagamento de multa em virtude de recolhimento do INSS fora do prazo previsto em lei, no valor de R$7.553,47 (sete mil, quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta e sete centavos), com a sua consequente glosa e a multa de 20% aplicada nos termos do art. 59 da LC nº 04/1990"; modificando para REGULARES COM RESSALVAS as contas anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, referente ao exercício financeiro de 2010".*

Em despacho motivado (fl. 103) o Coordenador da 2ª CCI ratificou a informação complementar e concluiu: "*pelo CONHECIMENTO DO PRESENTE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, POR SER CABÍVEL E TEMPESTIVO E NO MÉRITO PELO SEU PROVIMENTO PARCIAL, COM A REFORMULAÇÃO DA DECISÃO TC Nº: 19.290 – Pleno, PARA REGULAR COM RESSALVAS, COM A EXCLUSÃO DA GLOSA NO MONTANTE DE R$ 7.553,47, RETIRADA DA MULTA DE 20% SOBRE A GLOSA E NÃO REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, E A MA-*

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

NUTENÇÃO DOS DEMAIS TERMOS DA DECISÃO ORIGINAL, EM RAZÃO DA PERMANÊNCIA DE UMA ÚNICA IRREGULARIDADE, RELACIONADA AO NÃO CONTROLE NO CONSUMO DE COMBUSTÍVEL. Ressaltamos que rejeitamos a preliminar quanto à prescrição, pois o processo não estava parado em sua tramitação, conforme detalhado nas páginas 95, 96 e 100 da peça única".

Com nova vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 106/111), subscrito pelo Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, opinou pela incidência do instituto da prescrição (transcurso de mais de cinco anos da interposição do recurso, após descontar os períodos de suspensão) e, no mérito, opinou nos termos que segue: "*é necessário ressaltar que o recorrente comprovou a ausência de saldo financeiro para o pagamento das obrigações previdenciárias objeto de Glosa, justificando a reforma da decisão nesse ponto. No entanto, não apresentou defesa quanto às falhas no controle de abastecimento dos veículos".* Ao final, concluiu pelo provimento parcial do recurso, com exclusão da glosa e das multas aplicadas, reformando a decisão guerreada para julgar regular com ressalvas as contas em análise.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

VOTO

Versam os autos sobre o Recurso de Reconsideração interposto em face da Decisão TC 19.290 – Pleno, prolatada no Processo TC 001677/2011, a qual foi pela irregularidade das Contas Anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, referentes ao exercício financeiro de 2010, com aplicação de glosa e multas, além do encaminhamento dos autos à Procuradoria Municipal e Ministério Público Estadual, devido a permanência de duas irregularidades: a) Item 3.4.2 - Dano ao erário, em razão do pagamento de multa pelo recolhimento do INSS fora do prazo, no valor de R$ 7.553,47; b) Item 8.3.1 - Falhas no controle de abastecimento de veículos.

Ratificamos a admissibilidade recursal e somos pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração, por ser cabível e tempestivo, consoante fundamentos insertos no parecer (fls. 16/21), exarado pela Coordenadoria Jurídica deste Tribunal de Contas.

Quanto à despesa glosada, a saber, recolhimento em atraso do INSS, acarretando pagamento de multa no montante de R$ 7.553,47 (item 3.4.2), na peça recursal, o gestor arrazoou nos seguintes termos: a) não ser órgão arrecadador, vez que é totalmente dependente dos recursos repassados pela Prefeitura de Muribeca; b) a data do pagamento das obrigações sociais até o dia 20 do mês seguinte ao pagamento da folha, e c) a ausência de disponibilidade financeira na data do vencimento (fls. 07/08). O analista oficiante, após apreciar os extratos das contas bancárias da Prefeitura de Muribeca e do Fundo Municipal de Saúde (fls. 61/91) aduziu, *in verbis*: *"demonstrando não haver saldo financeiro para o pagamento das guias da Previdência Social das competências 07/2010 e 08/2010 na data de vencimento das mesmas".* A LINDB exige, no artigo 28, a comprovação de dolo ou erro grosseiro, como condição para imposição de punição aos agentes públicos. *In casu*, ficou estabelecida a ausência de culpa e de responsabilidade do gestor, uma vez que o Fundo não é órgão arrecadador e restou comprovada a ausência de

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

disponibilidade financeira na data do vencimento. O *Parquet* de Contas foi pela exclusão da glosa, nos seguintes termos (fl. 110): "*é necessário ressaltar que o recorrente comprovou a ausência de saldo financeiro para o pagamento das obrigações previdenciárias objeto de Glosa, justificando a reforma da decisão nesse ponto*". Assim, considerando a ausência de culpa do recorrente, sou pela exclusão da irregularidade e, em consequência, pela exclusão da glosa e da multa sobre a glosa.

Outra irregularidade pontuada na decisão fustigada foi a falha no controle de abastecimento de veículo (item 8.3.1). Os órgãos técnicos, de forma uníssona, manifestaram-se no sentido de que não fora apresentada defesa acerca do tema, não havendo elemento capaz de modificar a decisão, fato que enseja a manutenção do item.

O recorrente ao se manifestar nos autos (fls. 61/67), suscitou o instituto da prescrição sob a égide do Tema 899 do STF. A glosa e a multa sobre a glosa, decorrentes de atraso no pagamento do INSS, foram desconstituídas, pela ausência de culpa do gestor, considerando o rompimento do nexo de causalidade que impede a imposição das penalidades citadas. No entanto, não posso me furtar de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, abraçada pelo *Parquet* de Contas, nos termos que seguem: *"Ora, quanto à alegada prescrição da pretensão punitiva, entendemos procedente a alegação. Isto porque a interposição do recurso interrompeu a prescrição, devendo ser suspenso seu prazo apenas nos períodos de sua operacionalização, ou durante o interstício de sua inviabilidade, em virtude da pandemia do Covid-19. Neste prisma, temos quase 07 anos desde a interposição do recurso, e sendo descontados (suspensão) os períodos de inviabilidade da diligência (Pandemia) e o período de operacionalização da diligência perpetrada (15 dias), ainda assim decorreram mais de cinco anos, aptos a caracterizar a prescrição alegada".* A prescrição é instituto intimamente relacionado à segurança jurídica, pois impede que os jurisdicionados fiquem à mercê do Estado *ad eternum. In casu*, ainda que tenha havido recurso dentro do prazo legal, o transcurso de mais de 5 anos entre a interposição do

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

recurso e a prolação do acórdão provocou a prescrição da pretensão punitiva, nos moldes do artigo 69, *caput*, § 1° e § 3°, II, da Lei Orgânica deste Tribunal. Não reconhecer a prescrição seria agir à margem da segurança jurídica e do devido processo legal. Também é forçoso reconhecer que, apesar do decurso do tempo, não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, tanto que o recorrente logrou êxito em afastar a irregularidade que o imputava em débito, quanto à multa decorrente do atraso no pagamento de obrigações. Quanto à outra irregularidade, o interessado não trouxe quaisquer elementos para desconstituí-la. Assim, não faz sentido falar em extinção do processo sem julgamento de mérito. Concluindo, sou também pela exclusão da multa administrativa imposta em virtude do reconhecimento do instituto da prescrição.

Por tais fundamentos, com as vênias de estilo, voto no sentido de conhecer o presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, convergindo com o *Parquet* de Contas, ser pelo **PROVIMENTO PARCIAL** da irresignação recursal, reformar a Decisão TC 19.290 – Pleno, exarada no Processo TC 001677/2011, para considerar **REGULAR COM RESSALVA** as contas anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, referentes ao exercício financeiro de 2010, excluir o item 3.4.2, que imputava débito ao gestor, e, em consequência, a glosa e a multa sobre a glosa, excluir a multa administrativa, em decorrência da incidência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 69, §§ 1° e 3°, da Lei Complementar nº 205/2011, e ainda excluir a remessa à Procuradoria do Município e ao Ministério Público Estadual, mantendo-se os demais termos da referida decisão.

Isso posto, **ACORDA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão do Pleno**, realizada no dia **22/6/2023**, por unanimidade de votos, conhecer do presente recurso e, no mérito, julgar pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Márcio Pinheiro Barroso da Silva, CPF nº 985.058.075-53, em face da Decisão TC 19.290 – Pleno, prolatada no Processo TC 001677/2011, reformando a

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03

decisão recorrida, para considerar **REGULAR COM RESSALVA** as Contas Anuais do Fundo Municipal de Saúde de Muribeca, exercício financeiro de 2010, excluindo-se o item 3.4.2 e seus consectários, a saber, a glosa, a multa sobre a glosa, a remessa à Procuradoria do Município e ao Ministério Público Estadual, bem como, a multa administrativa, em decorrência do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 69, §§ 1° e 3°, da Lei Complementar nº 205/2011, mantendo-se os demais termos da decisão impugnada.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/07/2023 10:11:39
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 04/07/2023 11:45:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/07/2023 12:28:03