PROCESSO : TC 001151/2016
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória
ASSUNTO : 0111 – Recurso de Reexame
INTERESSADA : Luana Michele de Oliveira Silva Cacho
ADVOGADO : João Bosco Freitas Lima (OAB/SE nº 2.927)
ÁREA OFICIANTE: 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer Nº 016/2017
RELATORA : Cons.ª Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

ACÓRDÃO TC Nº 3306 PLENO

EMENTA: Recurso de Reexame. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória. Irregularidades Graves. Manutenção do Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas em análise. Recurso Não Provido. Decisão unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Senhor Conselheiro **Ulices de Andrade Filho**, por unanimidade dos votos, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DE REEXAME** interposto por Luana Michele de Oliveira Silva Cacho, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 15 de fevereiro de 2018.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reexame interposto por Luana Michele de Oliveira Silva Cacho, ex-prefeita do município de Nossa Senhora da Glória, em face do Parecer Prévio TC nº 3.6020 - Plenário, emitido nos autos das Contas Anuais (Processo TC nº 000493/2012).

O Parecer Prévio combatido recomendou a Rejeição das Contas Anuais, referente ao exercício financeiro de 2011, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Estadual em razão de irregularidades graves evidenciadas.

Em suas razões recursais (fls. 02/21), a Recorrente pleiteou pelo provimento do presente recurso interposto para que seja reformado o Parecer Prévio ora combatido, para que este recomende a Aprovação das Contas ou, alternativamente, pela Aprovação com Ressalva.

A Coordenadoria Jurídica, às fls. 24/25, emitiu Parecer de Admissibilidade nº 55/2016, admitindo o presente Recurso por considerá-lo tempestivo e por ter atendido aos demais requisitos de admissibilidade.

Instada a se pronunciar, a 1ª CCI lança a Informação nº 246/2016 (fls. 34/42), onde concluiu pelo não provimento do recurso interposto, mantendo *in totum* o Parecer Prévio ora analisado.

Em Parecer de nº 016/2017 (fls. 45/53), o *douto* Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello** opinou pelo não provimento do recurso, mantendo todos os termos do Parecer ora recorrido.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

VOTO

Inconformada, a interessada interpôs recurso de Reexame em face do Parecer Prévio TC nº 3.020-Plenário, pugnando pela reforma para que este recomende a Aprovação das Contas Anuais ou, alternativamente, a Aprovação com Ressalva.

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

No mérito do recurso interposto, verifico que o processo originário trata-se de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória, referente ao exercício financeiro de 2011. Ocorre que as citadas Contas, ao serem julgadas, emitiu Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, em face da permanência das seguintes irregularidades:

- Déficit orçamentário da ordem de R$ 1.052.833,56 (um milhão, cinquenta e dois mil, oitocentos e trinta e três reais e cinquenta e seis centavos);

- Déficit significativo das despesas de capital, da ordem de R$ 1.985.174,11 (um milhão, novecentos e oitenta e cinco mil, cento e setenta e quatro reais e onze centavos);

- Aumento da dívida flutuante no exercício, onde apenas os restos a pagar processados e não processados representaram um montante de R$ 820.551,47 (oitocentos e vinte mil, quinhentos e cinquenta e um reais e quarenta e sete centavos);

- Finalização do exercício com um déficit financeiro de R$ 5.430.128,69 (cinco milhões, quatrocentos e trinta mil, cento e vinte e oito reais e sessenta e nove centavos);

- Despesa com pessoal e encargos acima do limite permitido da LRF, alcançando um patamar de 63,80% (sessenta e três vírgula oitenta por cento) da Receita Corrente Líquida;

- Aplicação insuficiente de recursos com despesas vinculadas a crianças e adolescentes, e ofensa ao Princípio da Razoabilidade, onde a despesa com festas e

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

shows foi superior aos gastos com a manutenção do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- Repasse ao Legislativo Municipal em valor superior àquele preconizado pela Constituição Federal, o que teria acarretado um dano ao erário no montante de R$ 31.196,47 (trinta e um mil, cento e noventa e seis reais e quarenta e sete centavos).

Em relação à **extrapolação do limite de gasto com pessoal do Poder Executivo em 9,80% (nove, virgula oitenta por cento),** a interessada alega que ao longo da gestão vem tentando cumprir as metas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, efetuando drásticas reduções, exonerando cargos em comissão, cortando gratificações e hora extras. Aduz, ainda, que além dos índices terem sido reduzidos, já que em gestões anteriores já alcançou 72,30% (setenta e dois virgula trinta por cento), é preciso levar em conta as constantes quedas de arrecadação.

Pois bem. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulamenta, entre outros dispositivos Constitucionais, o art. 169 da Constituição Federal, que dispõe:

> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Foram estabelecidos percentuais máximos da Receita Corrente Líquida que poderiam ser destinados aos dispêndios com pessoal por cada ente da Federação, estabelecendo para os Municípios o limite de 60%.

> 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:
>
> I - União: 50% (cinquenta por cento);
>
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
>
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifamos)

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

Já em seu art. 20, inciso III, alínea “b”, a LRF prevê o limite de 54% (cinquenta por cento) para os gastos do Executivo municipal com despesas de pessoal, e aqui é onde reside o cerne da questão.

> 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**. (grifamos)

Acontece que a alegação de queda na arrecadação não pode ser utilizado pelos gestores como subterfúgio para descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente (e voltando os olhos ao caso concreto) naquilo que se refere ao limite de despesas com pessoal.

Até mesmo porque – e é importante que se frise – conforme reiteradas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, o gasto excessivo com pessoal, configurado por conduta do próprio agravante, torna presente o requisito da insanabilidade dos vícios da rejeição de contas, fazendo com que o candidato se torne inelegível (*vide AgR-REspe nº 32.784. Rel. Min. Felix Fischer. Publicado em 16/12/2008; e REspe nº 31.012. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Publicado em 19/11/2008)*.

No caso dos autos, a equipe técnica informou que os gastos com pessoal no Poder Executivo atingiram **63,80% (sessenta e três vírgula oitenta por cento)** da receita corrente líquida do Município; portanto, acima do limite estabelecido no inciso III, alínea “b”, do art. 20, da LRF (54% - cinquenta e quatro por cento), ultrapassando o índice de 9,80**%** (nove vírgula oitenta por cento) excedendo, inclusive, o disposto no art. 19, da LRF, que prevê a soma dos gastos com pessoal do Poder Legislativo e Executivo em 60% (sessenta por cento).

Porém, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal fixa medidas objetivando a recondução das despesas de pessoal aos limites estipulados, conforme dispõe o art. 23, *in verbis*:

> 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**

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

> **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)

Desta forma, nas hipóteses de gasto de pessoal que ultrapassar seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 23, faculta período de ajuste: de dois quadrimestres seguintes. Só depois disso é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais.

Entretanto, apesar da interessada alegar, em sua defesa, que vinha adotando medidas corretivas para adequação do limite, em consulta aos autos percebo que a ex-gestora não acostou nenhum documento que comprovasse que conseguiu regularizar os gastos com pessoal no ano seguinte, seu último ano de mandato.

Dito isto, pondero que em verdade houve ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal, **motivo pelo qual reputo grave a irregularidade**.

Quanto ao **desrespeito ao limite de rapasse previsto para o Poder Legislativo Municipal,** a Recorrente alega que não houve, por parte da administração, a intenção de contrariar a Constituição.

A Carta Magna, ao dispor sobre o total da despesa do Poder Legislativo, determina que:

> **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Como se vê, no caso em tesilha, a municipalidade efetuou repasse financeiro para o legislativo municipal em valor superior aos limites legais

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

estabelecidos, no montante de R$ 31.196,47 (trinta e um mil, cento e noventa e seis reais e quarenta e sete centavos).

É dizer, o repasse financeiro foi da ordem de R$ 1.347.642,47 (um milhão, trezentos e quarenta e sete mil, seiscentos e quarenta e dois reais e quarenta e sete centavos), enquanto o limiar era de R$ 1.316.446,00 (um milhão, trezentos e dezesseis mil e quatrocentos e quarenta e seis reais).

Conforme destacado pela honrosa 1ª CCI, entendimento do qual me filio, a realização de repasse neste quantum importou em desrespeito ao art. 29-A, da CF, o qual preceitua:

> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
>
> I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Além disso, o §2º do mesmo artigo prevê:

> Art. 29-A (...)
>
> § 2º constitui crime de responsabilidade do prefeito municipal:
>
> I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

Desta feita, acompanho os órgãos técnicos e reputo tal irregularidade como grave, posto que viola norma Constitucional.

E, como bem analisou o *Parquet* Especial, “Quanto à falha relativa às despesas com criança e adolescente, estas permanecem, na medida em que estas têm primazia constitucional em relação às despesas com festas, pois estas apesar de algumas vezes relacionadas à cultura popular, não gozam de absoluta prioridade no bojo das políticas estatais.”

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

Por fim, entendo que também não foram sanadas às demais irregularidades[1], tendo em vista que é dever do gestor estar com as Contas equilibradas permanentemente, ante a obrigatoriedade deste gerir os recursos públicos pautados na gestão fiscal responsável.

Além disso, apesar desta Relatoria ter verificado a existência do Relatório de Inspeção nº 01/2011, que gerou o Processo TC nº 000827/2012, o qual foi julgado Irregular, com glosa, multa e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, ao consultar o SCPP observei que, em face do referido Processo, foi impetrado o Recurso de Reconsideração TC nº 000014/2016, o qual se encontra pendente de julgamento. Portanto, entendo que tal instrumento não influenciou na imprestabilização das referidas Contas.

Ademais, verifico que, em relação às irregularidades detectadas, a recorrente não trouxe nova documentação, bem como novos argumentos capazes de modificar o Parecer Prévio ora combatido.

Ou seja, a matéria já foi enfrentada quando do julgamento das Contas Anuais em análise, sem qualquer nova impugnação em matéria fática ou jurídica pela recorrente. Na verdade, observo uma tentativa de rediscussão da causa, por puro inconformismo com o posicionamento desta Corte.

Deve-se esclarecer que o direito de recorrer constitui instrumento para atacar ilegalidade ou irregularidade ocorrida no Parecer, 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.

[1] - Déficit orçamentário da ordem de R$ 1.052.833,56 (um milhão, cinquenta e dois mil, oitocentos e trinta e três reais e cinquenta e seis centavos);
- Déficit significativo das despesas de capital, da ordem de R$ 1.985.174,11 (um milhão, novecentos e oitenta e cinco mil, cento e setenta e quatro reais e onze centavos);
- Aumento da dívida flutuante no exercício, onde apenas os restos a pagar processados e não processados representaram um montante de R$ 820.551,47 (oitocentos e vinte mil, quinhentos e cinquenta e um reais e quarenta e sete centavos);
- Finalização do exercício com um déficit financeiro de R$ 5.430.128,69 (cinco milhões, quatrocentos e trinta mil, cento e vinte e oito reais e sessenta e nove centavos);

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, conheço do Recurso de Reexame por ser o mesmo tempestivo, adequado e cabível para, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto por Luana Michele de Oliveira Silva Cacho, mantendo incólume o Parecer Prévio TC 3020-Plenário, emitida nos autos das Contas Anuais TC 000493/2012.

É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 016/2017, do *Parquet* Especial;

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 Plenária, realizada no dia 15 de fevereiro de 2018, por unanimidade de votos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DE REEXAME, interposto por Luana Michele de Oliveira Silva Cacho, mantendo incólume o Parecer Prévio TC nº 3.020 - Plenário, emitida nos autos das Contas Anuais TC nº 000493/2012.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Maria Angélica**

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35

Guimarães Marinho – Corregedora-Geral, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, **Clóvis Barbosa de Melo**, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello.**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 22 de março de 2018.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Ulices de Andrade Filho
Conselheiro Presidente

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Relatora

Fui presente:

José Sérgio Monte alegre
Procurador Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 23/03/2018 10:50:27
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 23/03/2018 11:56:10
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/03/2018 11:07:35