PROCESSO Nº 002509/2015
ORIGEM: Prefeitura Municipal de Capela
ASSUNTO: Pedido de Reexame
INTERESSADO: Carlos Alberto Sobral
UNIDADE DE AUDITORIA: 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
ADVOGADO: Daniel Melo Sobral – OAB/SE nº 7.459
PROCURADOR: José Sérgio Monte Alegre - Parecer nº 578/2019
RELATOR: Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo

ACORDÃO TC - 3467 PLENO

EMENTA – Prefeitura Municipal de Capela. Pedido de Reexame contra Parecer Prévio nº 2.801/2014 – Pleno que recomendou rejeição das Contas Anuais prestadas pelo Recorrente. Relatórios de Inspeção julgados irregulares no período. Razões recursais: **1.** Preliminar de nulidade do referido parecer por ultrapassar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para sua emissão. **2.** Rediscussão do mérito. Pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão Plenária realizada no dia 23 de maio de 2019, sob a presidência do Senhor Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade de votos, **julgar pelo DESPROVIMENTO do presente Pedido de Reexame, mantendo incólumes os termos do Parecer Prévio nº 2801/2014 – Pleno (processo TC 001017/2003), que recomendou a rejeição das contas anuais do exercício 2002 da Prefeitura Municipal de Capela, sob responsabilidade, à época, do Sr. Carlos Alberto Sobral,** nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ulices de Andrade Filho - Presidente, Clóvis Barbosa de Melo – Relator, Carlos Alberto Sobral de Souza, Carlos Pinna de Assis, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Maria Angélica Guimarães Marinho,

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, presente o Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, do Ministério Público Especial.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 26 de setembro de 2019.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

Ulices de Andrade Filho
Conselheiro Presidente

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame (originalmente identificado como Recurso de Reconsideração) interposto pelo Senhor Carlos Alberto Sobral, ex-prefeito do Município de Capela/SE, através de seu procurador legalmente habilitado[1], em face do Parecer Prévio nº 2.801/2014 – Pleno.

O referido Parecer foi prolatado no bojo do Processo TC 001017/2003, e recomendou a rejeição das Contas Anuais prestadas pelo ora Interessado, referentes ao exercício financeiro de 2002, notadamente pela permanência de diversas irregularidades constatadas no Relatório de Prestação de Contas nº 03/2004 e Relatórios de Inspeção nº 52/2002, 54/2002, 25/2003 e 64/2003.

Preliminarmente, o ex-gestor alegou que o processo que originou o parecer em questão deveria ser passível de nulidade, em razão do descumprimento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Tribunal de Contas emitisse o parecer prévio, ferindo o Princípio da Razoável Duração do Processo.

Para fundamentar sua alegação, colacionou dispositivos da Constituição Federal[2] e do Regimento Interno desta Corte[3], que tratam da tramitação dos processos administrativos.

Quanto ao mérito, o Interessado apresentou contrapontos a todas as irregularidades que lhe foram apontadas no processo originário, pugnando, ao final, pela admissão do Recurso para que fossem alterados os termos da decisão atacada, buscando o julgamento pela legalidade e regularidade das respectivas contas.

---

[1] Procuração a fl. 05.
Obs: todas as folhas citadas referem-se ao arquivo digitalizado do processo em análise.
[2] Art. 5º, inciso LXXVIII.
[3] Art. 99.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Sendo assim, requereu a nulidade do Parecer Prévio nº 2801/2014 - Pleno, bem como o consequente arquivamento do processo, e, caso não acolhida a preliminar, o julgamento pela Regularidade ou Regularidade com Ressalvas das contas apresentadas, referentes ao exercício financeiro de 2002, da Prefeitura Municipal de Capela.

Encaminhados os autos à Coordenadoria Jurídica - COJUR, esta elaborou o Parecer nº 061/2014, opinando pela inadmissibilidade do feito, considerando que o Interessado havia impetrado com um Recurso de Reconsideração quando deveria ter se valido do Pedido de Reexame (meio regimentalmente adequado para atacar Parecer Prévio). A COJUR entendeu não ser cabível a aplicação do princípio da fungibilidade por tratar-se de erro grosseiro na identificação das peças adequadas.

Diante de tal manifestação, o Interessado ingressou com Agravo de Instrumento (Processo TC 2014/1992), solicitando a conversão da espécie recursal manejada para aquela adequada ao normativo desta Casa, o que foi acatado pelo Plenário através do Acórdão 3078 – 2015[4].

Instada a se manifestar, mais uma vez, a Coordenadoria Jurídica – COJUR, emitiu Informação[5] sugerindo a autuação do feito como Recurso de Reexame, com tramitação apartada dos demais processos (tanto o original – TC 2003/1017 – quanto o Agravo – TC 2014/1992).

[4] Cópia acostada a fls. 57/62.
[5] Fls. 64/65.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Em nova análise (Parecer de Admissibilidade nº 274/2015[6]), a COJUR opinou pela admissibilidade do feito, havendo a ratificação pela Presidência desta Corte, com a respectiva autuação, à fls. 72.

Distribuídos os autos e encaminhados à 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção – 4ª CCI, esta elaborou o Parecer Técnico nº 29/2019, entendendo que, *em que pesem as justificativas alvitradas pelo Recorrente, é possível destacar que as mesmas não são capazes de serem deferidas, tendo em vista a preclusão do direito em fase de recurso*[7].

A operosa CCI opinou pelo conhecimento do Recurso, por cabível e tempestivo, para ter seu mérito desprovido totalmente, mantendo-se incólumes os fundamentos do Parecer Prévio TC nº 2801/2014 – Pleno.

Concedidas vistas ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, o douto Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 578/2019, subscreveu as conclusões exaradas pela 4ª CCI.

Chegando ao fim da fase de instrução, o processo veio-me concluso para o presente julgamento, do qual foram devidamente cientificados o Interessado e o seu advogado, conforme Mandado de Intimação GCBM nº 208/2019 publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte.

É o relatório.

[6] Fls. 67/69.
[7] Fl. 80.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

VOTO DO RELATOR

Trata o presente de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Carlos Alberto Sobral, ex-prefeito de Capela/SE, através de seu procurador legalmente habilitado, em face do Parecer Prévio nº 2801/2014 – Pleno.

De início, cumpre ressaltar o cabimento da peça ora manejada pela parte interessada, tendo em vista a pertinência do Pedido de Reexame para atacar pareceres prévios, sendo este cabível por tempestivo e apropriado, nos termos do Regimento Interno desta Corte[8].

O Recorrente apresenta, em sua peça de ingresso, dois pleitos assim definidos:

a) Preliminar: nulidade do Parecer Prévio 2801/2014 – Pleno, e o arquivamento do Processo Originário, pelo descumprimento ao Princípio da Razoável Duração do Processo Administrativo; e
b) Mérito: provimento do presente recurso para reformar o supracitado parecer e ter as contas referentes ao exercício de 2002 do Município de Capela julgadas Regulares ou Regulares com Ressalvas.

Começo enfrentando a preliminar suscitada.

De acordo com assentado posicionamento jurisdicional, a indicação legal de prazo para que o Tribunal de Contas emita seus pareceres prévios não se reveste de obrigatoriedade.

[8] Art. 193, inciso IV e § 11 do Regimento Interno do TCE/SE, em que consta:
Art. 193. São admissíveis os seguintes recursos: (...) IV – reexame. (...) §11. O pedido de reexame é o único recurso cabível contra parecer prévio.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Explico. É preciso lembrar que o artigo 68, inciso XII, da Constituição Estadual de Sergipe, principal norma sobre o pedido do Interessado, teve sua parte final julgada inconstitucional pelo STF através da ADI 3.077, com decisão publicada em 1º de agosto de 2017.

Sendo assim, a Suprema Corte entendeu que não caberia à Constituição Estadual determinar a remessa dos autos à Câmara Municipal após o prazo de 180 dias sem emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas. Para melhor acompanhar os argumentos aqui definidos, colacionamos a literalidade do referido artigo:

> Art. 68. A Assembleia Legislativa exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
> (...)
> XII - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo parecer prévio que deverá ser elaborado em cento e oitenta dias a contar do seu recebimento, independente de diligências e notificações. **Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 11/96, de 23 de maio de 1996) (grifo meu)

O STF entendeu, no citado julgamento, que exigir do Tribunal de Contas a remessa dos autos à respectiva Câmara Municipal após decorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias seria uma forma inconstitucional de dispensar o parecer prévio. Nestes termos, estaria a Constituição Estadual criando uma exceção não prevista na Constituição Federal, que prevê que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Corroborando o entendimento acima esposado, colaciono termos do Acórdão nº 20183329 (Processo 201200219572), do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, que julgou improcedente Ação Anulatória contra ato desta Corte. O pedido originário da

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

ação tinha como principal fundamento, assim como o caso concreto dos presentes autos, o descumprimento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Em análise ao disposto no referido julgado, é possível verificar o entendimento do Poder Judiciário acerca da natureza imprópria do prazo em questão:

> APELAÇÃO CÍVEL 201200219572 – AÇÃO ANULATÓRIA – EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ – PARECER PRÉVIO DO TCE QUE REJEITOU AS CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1998 - SENTENÇA PROLATADA SOB A ÉGIDE DO CPC/1973 – PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – REJEITADA – CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – ADSTRITO À REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL – **EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PARECER PRÉVIO – ART. 68, INC. XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 180 (CENTO E OITENTA) DIAS - PRAZO IMPRÓPRIO – AUSÊNCIA DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA – REFORMA DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE** – INVERSÃO DO ÔNUS SUCUMBENCIAL – APELO CONHECIDO E PROVIDO. (...)

Por oportuno, transcrevo a ementa da ADI 3.077:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes. (...) 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

(ADI 3077, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168, DIVULG 31-07-2017, PUBLIC 01-08-2017).

Feito esse registro, observo que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estabelecido no dispositivo constitucional se revela impróprio, pois seu descumprimento não acarreta preclusão para a administração, permanecendo esta autorizada a aprovar ou rejeitar as contas dos gestores municipais ainda que o lapso temporal tenha sido superado. Por definição, o prazo próprio é aquele fixado para o cumprimento do ato processual, cuja inobservância acarreta desvantagem para aquele que o descumpriu, consequência essa que normalmente é a preclusão.

Este é o entendimento pacificado nesta Corte de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS – IRREGULARIDADES COMETIDAS NA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE GENERAL MAYNART, DURANTE A GESTÃO DO APELANTE – DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DA PARTE PARA A SESSÃO DE JULGAMENTO DA CORTE DE CONTAS – ARGUIÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO AFASTADA – FUNDAMENTAÇÃO RESUMIDA – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES – **EXCESSO DE PRAZO PARA A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO – INOCORRÊNCIA – PRAZO IMPRÓPRIO** – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO IMPROVIDO– DECISÃO UNÂNIME.

(Apelação Nº 201400809335, 2ª CÂMARA CÍVEL, Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, RICARDO MÚCIO SANTANA DE A. LIMA, RELATOR, julgado em 15.12.2014)

Diante dos fartos argumentos apresentados, reflexo do posicionamento hodiernamente adotado pelo Poder Judiciário - que reconhece a natureza imprópria do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas - sou pelo não acolhimento da preliminar suscitada.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Enfrentada a preliminar, passo à análise do mérito recursal.

Trata-se de pedido de provimento do recurso para que as contas em questão sejam consideradas Regulares, ou, se assim for o entendimento desta Corte, Regulares com Ressalvas.

Em atenção às razões trazidas aos autos, nota-se que o Interessado não foi capaz de apresentar qualquer documentação ou argumento novo capaz de afastar as irregularidades verificadas nas inspeções realizadas por esta Corte referente ao período ora analisado. Dentre tais irregularidades estão:

a) Impropriedades na aplicação do FUNDEF;
b) Ilegalidades em procedimentos licitatórios;
c) Falhas no controle de almoxarifado e ausência de controle de abastecimento e consumo de combustível de veículos;
d) Divergência nos valores apresentados para aqueles registrados no SISAP;
e) Renúncia de receita referente ao IPTU;
f) Acúmulo ilegal de cargos por servidores.

Insta ressaltar que no período em questão foram julgados irregulares dois Relatórios de Inspeção (nº 25/2009 – Processo TC 000957/2003 – e nº 64/2003 – Processo TC 1510/2003), que possuem o condão de imprestabilizar a análise das contas em análise.

A maior parte das falhas que pretendem ser rediscutidas pelo ex-gestor, no presente recurso, não o podem ser, considerando que foram julgadas em autos apartados (nos relatórios acima citados), tendo ocorrido a preclusão.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00

Em relação ao questionamento sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde abaixo do percentual previsto pela Emenda Constitucional nº 29/2000 e Resolução TC nº 215/2002, o recorrente faz alegações genéricas, deixando de apontar os valores despendidos com saneamento básico realizados com recursos destinados à saúde.

Os demais argumentos apresentados não encontram qualquer justificativa para serem novamente considerados, pois exorbitam o momento adequado para tanto, qual seja o da defesa. Interessante observar que o ex-gestor, em seu petitório recursal, não acosta qualquer documento ou fundamento para a apresentação tardia de tais fatos, limitando-se à reprodução de muitas justificativas já utilizadas no momento do exercício do contraditório.

Bem por isso, considero ter o Recurso caráter meramente protelatório, sem construir qualquer base sólida para a reconfiguração dos termos do Parecer Prévio nº 2801/2014 – Pleno, que deve ser mantido em sua integralidade.

Ante o exposto, acompanhando todos os opinativos constantes nos autos, sou pelo DESPROVIMENTO do presente Pedido de Reexame, mantendo incólumes os termos do Parecer Prévio nº 2801/2014 – Pleno (processo TC 001017/2003), que recomendou a rejeição das contas anuais do exercício 2002 da Prefeitura Municipal de Capela, sob responsabilidade, à época, do Sr. Carlos Alberto Sobral.

Pela rejeição da preliminar e, no mérito, pelo desprovimento do recurso. É como voto.

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 25/09/2019 13:00:00
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 25/09/2019 13:41:18
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 26/09/2019 13:10:00