PROCESSO Nº 002356/2014

ORIGEM: 002312 – Prefeitura Municipal de Aquidabã

ASSUNTO: 0111 – Pedido de Reexame

INTERESSADO: Eurico de Souza Filho

UNIDADE DE AUDITORIA: 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

ADVOGADOS: Layana Tyara Campos Dertônio – OAB/SE Nº 4.990

Letícia Cabral Melo Sobral – OAB/SE Nº 7.639

Mamede Fernandes Dantas Neto – OAB/SE Nº 1.814

PROCURADOR: João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello - Parecer Nº 150/2017

RELATOR: Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo

ACORDÃO TC - 3338 PLENO

EMENTA – Prefeitura Municipal de Aquidabã. Pedido de Reexame contra Parecer Prévio nº 2865/2014 – Pleno que recomendou, por unanimidade, rejeição das Contas Anuais prestadas pelo Recorrente. Excesso de gastos com pessoal no percentual de 56,33%. Razões recursais: **1.** Preliminar de nulidade do referido parecer por ultrapassar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para sua emissão. **2.** Excesso de gastos com pessoal. Pelo improvimento.

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 03 de maio de 2018, sob a presidência do Senhor Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade de votos, julgar **pelo improvimento** do presente Pedido de Reexame, mantendo incólumes os termos do Parecer Prévio nº 2865/2014 – Pleno (processo TC 001001/2008), que recomendou a rejeição das contas anuais do exercício 2007 da Prefeitura Municipal de Aquidabã, sob responsabilidade, à época, do Sr. Eurico de Souza Filho**,** nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ulices de Andrade Filho – Presidente, Clóvis Barbosa de Melo – Relator, Carlos Pinna de Assis, Luiz Augusto

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

Carvalho Ribeiro e Conselheiro Substituto Alexandre Lessa Lima, presente o Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, do Ministério Público Especial.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 28 de junho de 2018.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

Ulices de Andrade Filho
Conselheiro Presidente

Clóvis Barbosa de Melo
Relator

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Eurico de Souza Filho, ex-prefeito do Município de Aquidabã/SE, através de sua procuradora legalmente habilitada, em face do Parecer Prévio nº 2865/2014 – Pleno.

O referido Parecer foi prolatado no Processo TC 001001/2008, e recomendou, por unanimidade, a rejeição das Contas Anuais prestadas pelo ora Recorrente referentes ao exercício financeiro de 2007, notadamente pela permanência da irregularidade de excesso de despesa com pessoal.

Em suas razões, o Interessado alegou, preliminarmente, 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, o ex-gestor colacionou dispositivos da Constituição Federal[1], da Constituição Estadual[2], da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas[3] e da Lei de Responsabilidade Fiscal[4], que tratam da tramitação dos processos administrativos. Ainda, para reforçar seu pleito, juntou o Parecer Prévio nº 2877 – Plenário, que julgou Regulares com Ressalvas as contas prestadas pela Prefeitura Municipal de Frei Paulo.

Quanto ao mérito, o Interessado pontuou que a irregularidade ensejadora da rejeição das contas prestadas, qual seja, o excesso de gastos com pessoal (que

[1] Art. 5º, inciso LXXVIII
[2] Art. 68, inciso XII
[3] Art. 47
[4] Art. 57

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

atingiu o patamar de 56,33% em 2007), se deu em virtude de fatores exógenos e alheios à sua vontade, que o levaram a privilegiar o Princípio da Dignidade Humana em detrimento do da estrita Legalidade.

Sendo assim, requereu a nulidade do Parecer Prévio nº 2865 - Pleno, bem como o consequente arquivamento do processo, e, acaso não acolhida a preliminar, o julgamento pela Regularidade das contas apresentadas, referentes ao exercício financeiro de 2007, da Prefeitura de Aquidabã.

Encaminhados os autos à Coordenadoria Jurídica, esta elaborou o Parecer de Admissibilidade nº 181/2014, opinando pela admissibilidade do recurso, por tempestivo e formalmente adequado.

Instada a se manifestar, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção – 4ª CCI elaborou a Informação acostada aos autos à fl. 36 (eTCE), entendendo que as razões de mérito não merecem prosperar. Isto porque, além de ser caracterizado o excesso da despesa com pessoal, o ex-gestor não tomou nenhuma das medidas cabíveis para elidi-lo nos dois quadrimestres seguintes, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal[5].

Em relação à preliminar de nulidade alegada, a Coordenadoria oficiante opinou pelo encaminhamento à Coordenadoria Jurídica, em razão de tratar-se de matéria de cunho jurídico.

[5] 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.

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

De posse dos autos, a COJUR elaborou o Parecer Jurídico nº 440/2016, apontando a perda de objeto referente ao pedido preliminar de nulidade do Parecer Prévio nº 2865/2014, em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3077.

Na referida ação de controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da parte final do inciso XII do artigo 68 da Constituição Estadual de Sergipe, que determina que, após transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem emissão de parecer, o Tribunal deveria remeter os autos às respectivas Câmaras Municipais. Por tal motivo, a Coordenadoria Jurídica recomenda o improvimento do Pedido de Reexame e a manutenção dos termos do parecer prévio nele atacado.

Concedidas vistas ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, o douto Procurador João Augusto Bandeira de Mello, através do Parecer nº 150/2017, opinou pelo recebimento do Pedido de Reexame e seu posterior improvimento, em razão do não cabimento das razões apresentadas pelo ex-gestor.

Chegando ao fim da fase de instrução, o processo veio-me concluso para o presente julgamento, do qual foram devidamente cientificados os interessados e seus advogados, conforme Mandado de Intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

VOTO DO RELATOR

Trata o presente de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Eurico de Souza Filho, ex-prefeito de Aquidabã/SE, através de sua procuradora legalmente habilitada, em face do Parecer Prévio nº 2865/2014 – Plenário.

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

a) Preliminar: nulidade do Parecer Prévio 2865/2014 – Pleno, e o arquivamento do Processo Originário; e
b) Mérito: provimento do presente recurso para reformar o supracitado parecer e ter as contas referentes ao exercício de 2007 de Aquidabã julgadas Regulares ou, caso entenda de forma diversa esta Corte, Regulares com Ressalvas.

Começo enfrentando a preliminar suscitada. Conforme oportunamente demonstrado pela Coordenadoria Jurídica em seu parecer supra relatado, o pedido do Interessado padece de fundamentação jurídica. Isto porque, 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.

Explico. O artigo 68, inciso XII, da Constituição Estadual de Sergipe, principal norma a fundamentar 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, já que tal prazo. Para melhor acompanhar os argumentos aqui definidos, colacionamos a literalidade do referido artigo:

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

> 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 que o Tribunal de Contas remeta os 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 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

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

> 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.
> (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

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

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.

Enfrentada a preliminar, passo à análise do mérito recursal. Trata-se de pedido de provimento do recurso para que as contas prestadas sejam julgadas Regulares ou, caso entenda de forma diversa esta Corte, Regulares com Ressalvas.

Em atenção às razões trazidas aos autos, nota-se que o Interessado não foi capaz de apresentar as medidas adotadas para dirimir o excesso de gastos com

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

pessoal constatado no item “5.a” do Relatório nº 0021/2010 (fls. virtuais 1069 a 1073 do Processo 001001/2008).

O referido relatório apontou um percentual de **56,33% de despesa com pessoal**, estando acima dos limites estabelecidos pelo artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que assim dispõe:

> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
> III - na esfera municipal:
> b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

Ainda, o regramento legal prevê medidas que devem ser adotadas pelos gestores que ultrapassarem os limites estabelecidos, conforme o artigo 23 da norma:

> 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.

Note-se que, além de a LRF estabelecer o limite com gastos de pessoal, define também condutas que devem ser tomadas pelo Poder Público no fito de eliminar os eventuais excessos. O Recorrente, muito embora tivesse tempo hábil para adotar tais medidas, já que continuou no cargo de Prefeito Municipal ainda no exercício do 2008, não demonstrou tê-lo feito, o que indica a permanência da irregularidade apontada.

Insta salientar, ainda, que as alegações genéricas sobre fatores exógenos e alheios à vontade do gestor, à época, são incapazes de justificar o descumprimento à legislação pertinente. Isto porque, ao assumir o cargo de Prefeito Municipal, a figura

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05

legitimamente eleita para representar o povo deve considerar as intempéries que possam ocorrer na sua gestão, adotando sempre medidas para que as finanças públicas sirvam da melhor forma ao interesse público primário.

Levado a julgamento na Sessão Plenária do dia 15 de março de 2018, o Cons. Carlos Pinna de Assis solicitou vista dos autos, devolvendo nesta Sessão, acompanhando *in totum* o voto deste Conselheiro Relator.

Ante o exposto, acompanhando todos os opinativos constantes nos autos, sou pelo improvimento do presente Pedido de Reexame, mantendo incólumes os termos do Parecer Prévio nº 2865/2014 – Pleno (processo TC 001001/2008), que recomendou a rejeição das contas anuais do exercício 2007 da Prefeitura Municipal de Aquidabã, sob responsabilidade, à época, do Sr. Eurico de Souza Filho.

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

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 28/06/2018 13:01:19
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 28/06/2018 13:15:37
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/07/2018 12:33:05