

PROCESSO TC N. : 000913/2005
UNIDADE : Prefeitura Municipal de Itabaiana
JURISDICIONADA
ESPÉCIE : Contas Anuais
PROCESSUAL
RESPONSÁVEL : Luciano Bispo de Lima
ADVOGADO : Alexandre Nascimento Argolo OAB/SE 4104
ÓRGÃO DE AUDITORIA : 4ª CCI – Jailton Moura da Silva – Analista de Controle
E INSTRUÇÃO : Externo II – Área de Auditoria Governamental –
PROCESSUAL : Coordenador – Parecer Prévio n. 1/2023
PROCURADOR DO : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer n. 327/2023
MPC OFICIANTE
RELATOR : Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

PARECER PRÉVIO TC N. 3675 PLENO

EMENTA: CONTAS ANUAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004. CCI OPINA PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS. MPCSE OPINA PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS E RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. **DECISÃO:** APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS. UNÂNIME.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do **Processo TC – 000913/2005**, delibera o **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**, em sessão do **Pleno de 14 de setembro de 2023**, sob a Presidência do Conselheiro **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, por unanimidade dos votos, pela emissão de **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS** da **Prefeitura Municipal de Itabaiana**, referente ao **exercício financeiro de 2004**, de responsabilidade do **Sr. Luciano Bispo de Lima**, inscrito no CPF 803.382.165-53, com supedâneo no art. 43, II, da Lei Complementar Estadual n.

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 05/10/2023 12:02:59
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 05/10/2023 12:03:55
Arquivo assinado digitalmente por ULICES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/10/2023 12:23:40
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 05/10/2023 12:39:29
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 05/10/2023 12:53:28
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 05/10/2023 13:17:35
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/10/2023 13:55:56
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/10/2023 21:52:13

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

205/2011, c/c o art. 91, II, do Regimento Interno do TCE/SE, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulises de Andrade Filho, Alexandre Lessa Lima, Rafael Sousa Fonseca, Luis Alberto Meneses e José Carlos Felizola Soares Filho de sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Aracaju em 05 de outubro de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Conselheiro **Ulises de Andrade Filho**
Presidente em Exercício

Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**
Relator

Conselheira **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

Conselheira **Maria Angélica Guimarães Marinho**

Conselheiro **Luis Alberto Meneses**

Conselheiro **José Carlos Felizola Soares Filho**

Conselheiro-Substituto **Alexandre Lessa Lima**

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral de Contas (MPCSE)

RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos a partir do encaminhamento da prestação de **Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana**, referentes ao **exercício financeiro de 2004** (fls. 4/640), de responsabilidade do **Sr. Luciano Bispo de Lima**, inscrito no CPF sob n. 803.382.165-53, apresentada dentro do prazo legal (arts. 41, I e 47, §1º, da LCE n. 205/2011).

Após auditoria, a **4ª CCI** elaborou a **Diligência n. 153/2006** (fls. 641/642) evidenciando a necessidade de encaminhamento de mais peças documentais e o esclarecimento acerca de alguns achados, por parte do gestor responsável. Em atendimento a Diligência a ex-prefeita Maria Vieira de Mendonça, no exercício do seu mandato, em 09 de maio de 2016 encaminhou Ofício GAPRE n. 1712006, com anexos de parte da documentação solicitada. (fls. 646/785).

A instrução prosseguiu, que aos autos foram juntados os Relatórios de Inspeção n. 050/2005 (fls. 789/830), referente ao período de janeiro a junho de 2004, e n. 22/2005 (fls. 831/869), referente ao período de julho a dezembro de 2004. Após regular tramitação, os autos foram analisados no **Relatório n. 09/2017** pela **4ª CCI** (fls. 870/876), de lavra do Técnico de Controle Externo, Altair Santos Nascimento, concluindo *“que a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício de 2004, não foi elaborada de acordo com as normas regimentais (...)”*.

Realizada a **Notificação n. 601/2077 – 4ª CCI** via AR (fls. 878/880), com o intuito de oportunizar o exercício do direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, o ex-gestor responsável compareceu aos autos, por meio da petição e documentos de fls. 882/1282.

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

Em continuidade, o Órgão de Auditoria e Instrução Processual, a **4ª CCI**, exarou a **Informação Complementar** (fls. 1283/1286), mantendo parte dos achados de auditoria já citados.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos ao **Douto Auditor Rafael Sousa Fonseca** para manifestação (fl. 1287), a qual opinou em seu **Parecer n. 023/2009** (fls. 1288/1290) pela emissão de parecer prévio pela Rejeição das Contas Anuais de 2004 da Prefeitura Municipal de Itabaiana. Remetidos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação, o seu douto Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do **Parecer nº 0181/2009** (fls. 1292/1294) concluiu que sob pena de nulidade, almeja que esta Corte de Contas “*se digne de fundamentar a sua objeção*” em matéria das competências deste Tribunal e aos diversos parâmetros utilizados para aferição da legalidade formal da exatidão contábil.

Com intuito de acrescentar sua Defesa relativa a Notificação n. 601/2007 – 4ª CCI o ex-prefeito Luciano Bispo de Lima protocolou em 28 de dezembro de 2009 nova petição e documentos de fls. 1294/1749. Em atenção a solicitação do Conselheiro Relator foram juntados todos os anexos e determinado o retorno dos autos a 4ª CCI para nova análise (fl. 1295).

Na **Informação Complementar** (fls. 1750/1754) emitida pela **4ª Coordenadoria de Controle e Instrução**, de lavra do Técnico de Controle Externo, Altair Santos Nascimento, destacou que:

Diante do que foi analisado e relatado, concluímos que permanecem as falhas e/ou irregularidades apontadas a seguir:

5.1 - Despesas inscritas em Restos a Pagar no total de R\$3.091.002,17, superior ao saldo financeiro para o exercício seguinte, que foi da ordem de R\$318.673,26, descumprindo o Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

(Item 1):

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 05/10/2023 12:02:59

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 05/10/2023 12:03:55

Arquivo assinado digitalmente por LUIS EDUARDO DE OLIVEIRA:040592450808 em 05/10/2023 12:03:00

Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:3884783047 em 05/10/2023 12:39:28

Arquivo assinado digitalmente por JOSE CARLOS FELIZOLA SOARES:00987794500 em 05/10/2023 12:33:28

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 05/10/2023 13:17:35

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/10/2023 13:55:56

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/10/2023 21:52:13

5.2 - Deixou de compor a Prestação de Contas a Relação dos 50 maiores devedores quanto o nome e respectivo CNPJ do CCI inscritos na Dívida

4

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

Ativa Tributária e/ou não Tributária, indicando a origem e o valor corrigido, descumprindo a Resolução TC n° 222/2002(Item 4);

5.3 - Deixou de compor a Prestação de Contas o Relatório firmado pelo Prefeito acerca dos Projetos em Andamento, com identificação da data de início, data da previsão para conclusão, e quando couber, o percentual da realização física e financeira, e a Resolução TC n° 222/2002 (Item 4); e

Quanto aos itens 2 e 3, colocamos à Consideração superior.

Com os autos, o **Procurador-Geral José Sérgio Monte Alegre** lavrou o **Parecer n. 113/2014** (fl. 1763) assim pugnando o que lhe pareceu adequado ao caso em testilha:

Quanto a mim, valho-me da técnica da motivação ad relationem, de validade reconhecida inclusive e sobretudo na jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal (ARE 734461 AgR/MG, no DJe 072/2014), para opinar, eu também, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, incorporando ao meu juízo as premissas e as conclusões da instrução pela qualidade que ostentam. Bem verdade que o Pleno do Eg. Tribunal vem relevando a grave irregularidade da aplicação a menor do que o percentual mínimo estabelecido pela Constituição Federal, em ações e serviços públicos de saúde, desde a EC 20/2000, valendo-se para tanto do argumento de que até o exercício de 2006, a jurisprudência predominante era no sentido de determinar a compensação no ano seguinte. Entretanto, em pesquisa que admito não exauriente da matéria, não encontrei um único precedente nesse sentido.

Intimado para ciência da pauta de julgamento da Sessão Plenária, o gestor responsável pelo período em análise, por meio de advogado devidamente qualificado, apresentou requerimento para suspensão do julgamento na data designada para preparar melhor defesa em sua sustentação oral e apresentou cópia de Pareceres Prévios emitidos nesta Corte afim de corroborar com seu entendimento a respeito das falhas/irregularidades apresentados nas análises técnicas nos autos (fls. 1769/1794). Em nova intimação para ciência da inclusão do processo em pauta na Sessão do Pleno desta Corte de Contas, o Sr. Luciano Bispo de Lima, novamente por meio de seu advogado, requereu vistas aos autos para análise e juntada de novos documentos (fls. 1799), o que foi deferido pelo Conselheiro Relator (fls. 1800), e a posterior apresentou alegações e anexos almejando a aprovação das

contas objeto de julgamento (fls. 1801/1951)

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 05/10/2023 12:02:59

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ ALBERTO MENESES:27623416553 em 05/10/2023 12:03:55

Arquivo assinado digitalmente por LUCAS DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/10/2023 12:23:40

Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 05/10/2023 12:39:29

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 05/10/2023 12:53:28

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 05/10/2023 13:17:35

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/10/2023 13:55:56

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/10/2023 21:52:13

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

Em **Despacho n. 870/2023**, o Conselheiro Relator encaminhou para manifestação conclusiva (fls. 1955).

Pelos achados constantes nos autos, a **4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção** às fls. 1957/1964 recomendou pelo parecer prévio de **aprovação com ressalvas** das contas anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício financeiro de 2004, na gestão do Sr. Luciano Bispo de Lima, com base no que dispõe o art. 43, II, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011. E acrescentou:

Ressalte-se a existência de relatórios de inspeção que examinaram os atos de gestão do Exercício Financeiro de 2004, Processos TC/001471/2005 e TC/001739/2005, porém todos **julgados pela iliquidez e arquivamento**, por conta do lapso temporal para julgamento por esta Corte de Contas.

Também, o lapso temporal **sem a emissão de parecer prévio por mais de 18 (dezoito) anos** prejudica a efetivação plena dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa em favor do ex-gestor. Destaque nosso

Com autos, o douto **Procurador-Geral de Contas João Augusto Bandeira de Mello** lavrou o **Parecer n. 327/2023** (fls. 1968/1972), levantando, na análise, questão em tom de preliminar no tocante à não observação do **prazo para emissão do Parecer Prévio** (180 dias), a contar do seu recebimento (art. 47 da Lei Orgânica), e o extenso lapso temporal. Ao final, conclui por **acompanhar o posicionamento da 4ª CCI**:

2.10. O Parecer Prévio emitido pelos Tribunais de Contas é uma importante e imprescindível peça de natureza técnica e apolítica, o que lhe confere caráter imparcial, que orienta o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo.

2.11. Logo, sem mais delongas, este Órgão Ministerial, atento aos autos, com o precípuo propósito de fiscalizar o fiel cumprimento da lei, entende, pelo reconhecimento da prescrição, com fulcro nos arts. 68 e 69, da LC nº 205/2011, supramencionados. Entretanto, **fundamentado nas razões explicitadas em linhas anteriores**, acompanha a Coordenadoria Técnica, e **opina, também, pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas das contas em tela, nos termos do art. 43 II, da LC nº 205/2011, em virtude da manutenção das contas de natureza formal que não**

Arquivo assinado digitalmente por ULYSSES RIBEIRO DE ALMEIDA em 05/10/2023 12:05:59

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES em 05/10/2023 12:03:55

Arquivo assinado digitalmente por ULYSSES DE ANDRADE FILHO em 05/10/2023 12:23:40

Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA em 05/10/2023 12:39:29

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO em 05/10/2023 12:53:28

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO em 05/10/2023 13:17:35

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS em 05/10/2023 13:55:56

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO em 05/10/2023 21:52:13

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

acarretaram dano ao erário, apontadas nos itens 9.1 e 9.2 do já mencionado Parecer Técnico nº 1/2023. Destaque original

Foi expedido Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 1974/1975).

Cabe ressaltar, que os autos foram redistribuídos a esta Relatoria em 5 de janeiro de 2022.

É o que importa para o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Compulsando os autos, verifica-se que se trata da **Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, do exercício de 2004**, encontrando-se maduro para julgamento, eis que encerrada a fase de instrução, pois foi oportunizado, a tempo e modo, a realização da defesa pelo gestor e hauridas as conclusões do Órgão de Auditoria e Instrução Processual e do MPC/SE, atendido que está o contido no inciso I, § 3º, do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, como constam do Relatório acima.

Encerrada a instrução, a **4ª CCI**, em análise a todos os documentos adunados aos autos, elaborou Parecer Técnico n. 1/2023, sugerindo a aprovação com ressalvas das contas. De início, ao extenso lapso temporal cabe relatar a fundamentação da Unidade Técnica:

Está evidente que a longa duração sem a emissão de parecer prévio, no caso mais de 18 (dezoito) anos, inviabiliza a apresentação e apuração de provas que configurem a conduta dolosa e improba de qualquer agente público. Para o caso, trago à baila a lição Professor de Direito Administrativo Jacoby Fernandes:

“Mesmo reconhecendo que o dever de ressarcir o erário pode ser considerado imprescritível e que compete ao administrador público e ao particular, que administra recursos públicos, o ônus da prova pela regularidade é possível admitir que o longo recurso de tempo entre a

prática do ato e a citação torne impossível o exercício da defesa.” (in Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 615).

Examinando os argumentos em conjunto com a documentação acostada às fls. 1801/1951 da peça unificada, passo a concluir em sintonia com a transcrição das falhas mantidas pela última informação técnica constantes dos itens 5.1, 5.2 e 5.3 deste parecer. (Destaque nosso)

Para destaque, segue a fundamentação técnica, nos termos a seguir:

9.1. Para as Despesas inscritas em Restos a Pagar no total de R\$ 3.091.002,17 superior ao saldo financeiro para o exercício seguinte, que foi da ordem de R\$ 318.673,26, descumprindo o Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Item 5.1 deste parecer) alega o ex-gestor que pelo lapso temporal ficou impossibilitado de averiguação da documentação pertinente ao exercício de 2004, em razão do lapso temporal, a citar, 15 anos, com mudança de local de arquivo por três vezes, razão pela qual as informações referentes às despesas realizadas em tal período são inacessíveis; Que de acordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade fiscal, é vedado ao titular do Poder, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito; que em 2004, a receita arrecadada foi de R\$ 32.360.060,27 e a despesa liquidada foi de R\$ 32.208.599,80, de acordo com o Balanço Financeiro (Anexo 13 fls. 119, Volume I, Balanço Geral 2004), ou seja, houve um superávit de R\$ 151.460,97 dentro do exercício, o que comprova que não houve assunção de despesa superior à receita. Ou seja, não houve o descumprimento do art. 42 da LRF na medida em que as despesas realizadas referentes ao exercício sob análise foram inferiores às receitas arrecadadas; que o montante da despesa efetivamente realizada de R\$ 32.208.599,80 foi inferior ao valor da despesa fixada para o exercício, qual seja, R\$ 36.950.000,00, o que demonstra que o gestor público envidou esforços no sentido de diminuir os gastos públicos, contingenciando despesas passíveis de serem limitadas; que durante o referido exercício, foram efetuados pagamentos de Resto a Pagar de exercícios anteriores no montante de R\$ 3.547.986,70, o que comprometeu a disponibilidade financeira para fazer frente as despesas liquidadas de 2004; que em 2004, o Município de Itabaiana inscreveu o valor de R\$ 3.447.633,30, sendo R\$ 568.550,44 Restos a Pagar não processados e R\$ 2.879.082,86 Restos a Pagar processados; que os Restos a Pagar não processados referem-se a contratação de obras públicas, executadas parcialmente no exercício de 2004 (R\$ 296.769,67); empenhos por estimativa para fornecimento de energia elétrica (R\$ 70.828,32) e os demais da Secretaria Municipal de Saúde (R\$ 194.908,45) e Câmara Municipal (R\$

44,00); que a maior parte da despesa liquidada se refere a despesa de caráter continuado, ou seja, pagamento de pessoal civil, Explica-se: do total de R\$ 2.879.082,86, aferiu-se que R\$ 2.482.807,47 refere-se a despesas com pessoal, isto é, 86,24% das despesas não eram despesas novas, pois se tratavam de verbas vinculadas a pagamento de pessoal admitidos em anos anteriores; que grande parte dessas despesas foi anulada em 2010 e 2011 sendo R\$ 265.681,48 referente à Secretaria Municipal de Saúde e R\$ 1.447.834,90 referente à Prefeitura Municipal de Itabaiana; que estes cancelamentos derivaram da constatação de que tratavam-se de empenhos realizados por estimativa, e quando no momento do processamento para pagamento, os valores foram devidamente ajustados, e seus saldos cancelados, onde essa informação pode ser verificada nos Processos nº 001474/2011 e 00443/2012, referentes às prestações de contas dos exercícios de 2010 e 2011, que inclusive foram julgadas regulares.

Análise Conclusiva

Concluo pela manutenção da falha – inscrição em restos a pagar superior ao saldo financeiro para o exercício seguinte.

Examinando os argumentos e documentos acostados às fls. 1901/1951 da peça unificada, entendo não merecer prosperar os argumentos de que o superávit do exercício de 2004, aquele que compara a receita arrecadada com a despesa realizada, ter o condão de justificar a inscrição de restos a pagar superior ao saldo financeiro; como também a alegação de que a maioria dos restos a pagar não eram despesas novas, pois se tratavam de verbas vinculadas a pagamento de pessoal admitidos em anos anteriores.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não discrimina os restos a pagar para valorar, e sim estabelecer para as contas públicas uma constante ação planejada no sentido de evitar desequilíbrio, inclusive quanto aos restos a pagar, quando assim estabelece no art. 1º, 1º da Lei Complementar n. 101/2000, assim dispondo: **“a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”**

No entanto, para evitar decisões conflitantes, diversos julgados desta Corte de Contas demonstram que tal falha não tem o condão de imprestabilizar o julgamento pela emissão do parecer prévio pela aprovação, a exemplo do Parecer Prévio n. 2740/2012, Processo TC/000443/2012, onde a plenária

E também, examinando toda documentação constante dos autos não ficou evidenciado dolo ou má-fé do gestor; além de que o lapso temporal sem a emissão de parecer prévio por mais de 18 (dezoito) anos prejudica a efetivação plena dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa em favor do ex-gestor.

9.2) Para o item “Deixou de compor a Prestação de Contas a Relação dos 50 maiores devedores contendo o nome e respectivo CNPJ ou CPF, inscritos na Dívida Ativa Tributária e/ou não Tributária, indicando a origem e o valor corrigido, descumprindo a Resolução TC nº 222/2002 (Item 5.2 deste parecer) alega o ex-gestor que a ausência de alguns CNPJ ou CPF na relação dos 50 maiores devedores (que são de IPTU), apesar da impossibilidade de se alcançar tais dados, é importante ressaltar que as contas anuais de governo deste Município referentes aos exercícios de 2005 a 2011, processos TC/001220/2006, TC/001609/2007, TC/001124/2008, TC/000909/2009, TC/001045/2010, TC/001474/2011 e TC/000443/2012, foram aprovadas sem qualquer menção a esta suposta falha, o que demonstra que tais dados são prescindíveis para a aferição da responsabilidade do gestor.

Análise Conclusiva

Constam do processo, fls. 274/276, a relação dos 50 (cinquenta) maiores devedores da dívida ativa até 31/12/2004, porém sem o atendimento pleno dos requisitos contidos na Resolução TC nº 222/2002; além de constar às fls. 329 o Relatório destacando as providências tomadas no exercício para a cobrança da dívida ativa; tudo em conformidade com as exigências contidas na Resolução TC nº 222/2002 que dispõe sobre as prestações de contas dos Prefeitos Municipais.

Diante do não atendimento pleno das exigências contidas na Resolução TC nº 222/2002, **concluo pela manutenção da falha**, porém sem impactar a emissão de parecer prévio com a recomendação de aprovação com ressalvas por se tratar de falha formal e inexistir nos autos evidências de que o gestor agiu com dolo ou má-fé e que tenha impactado a arrecadação de receitas dos tributos próprios.

Ademais, examinando toda documentação constante dos autos não ficou evidenciado dolo ou má-fé do gestor; além de que o lapso temporal sem a emissão de parecer prévio por mais de 18 (dezoito) anos prejudica a efetivação plena dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa em favor do ex-gestor.

identificação da data de início, data da previsão para conclusão, e quando couber, o percentual da realização física e financeira, e a Resolução TC n° 222/2002 (Item 5.3 deste parecer) o ex-gestor fez acostar às fls. 1826 como documento de prova contendo o Relatório firmado pelo Prefeito acerca dos Projetos em Andamento, com identificação da data de início, data da previsão para conclusão; que os quais se iniciaram em fevereiro e abril de 2004 e foram concluídos em 2005, cuja liquidação só poderia acontecer após a medição dos serviços realizados, e pagamento após a liberação de parte dos recursos pela União. É importante frisar, como já destacado acima, que não foi possível extrair cópias dos documentos referentes às despesas do exercício de 2004, entretanto, todas as cópias dos empenhos realizados nesse exercício foram enviadas a este Tribunal.

Análise Conclusiva

Concluo pela exclusão da falha formal, pois consta das fls. 1826 o Relatório firmado pelo Prefeito acerca dos Projetos em Andamento, com identificação da data de início, data da previsão para conclusão, atendendo a exigência contida na Resolução TC n° 222/2002.

Ademais, examinando toda documentação constante dos autos não ficou evidenciado dolo ou má-fé do gestor; além de que o lapso temporal sem a emissão de parecer prévio por mais de 18 (dezoito) anos prejudica a efetivação plena dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa em favor do ex-gestor.

Em concordância com a Unidade Técnica, o **MPC** em seu Parecer n. 327/2023 corroborou com a conclusão da Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, nos seguintes fundamentos:

2. Os autos em tela, como alhures aludido, trata-se de Contas Anuais, como individualizadas em epígrafe, atinente ao exercício financeiro de 2004, submetidas ao regime de controle externo de fiscalização, exercida pelo Poder Legislativo Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio, que somente deixará de prevalecer por dois terços dos membros do colegiado de Vereadores, analisadas sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade (art. 31 c/c art. 75 da CF; arts. 19 e 67 da Constituição Estadual e arts. 1º, III e 47 da LC n° 2005/2011).

2.1. Pois bem. Examinando minuciosamente o presente processo, após defesa e documentos apresentados pelo gestor responsável, constata-se que **as irregularidades apontadas não foram sanadas em sua totalidade, permanecendo as falhas denunciadas** em 05/09/2023 do Parecer Técnico n° 07/2023, queis sejam: **Despesas inscritas em 05/10/2023, a pagar superior ao**

saldo financeiro para o exercício seguinte, em ofensa ao art. 42 da LRF e 9.2. Ausência de informação dos 50 maiores devedores inscritos na Dívida Ativa, em descumprimento à Resolução TC nº 222/2002, falhas que ensejam julgamento pela aprovação das contas com ressalva.

2.2. Entretanto, imprescindível observar que a prestação de contas que deu origem ao presente processo, foi autuada nesta Corte em 24/06/2005, com posterior determinação de diligência (Diligência nº 153/2006) datada de 07/04/2006, sendo respondida em 09/05/2006 - fls. 646/869 e a notificação válida do gestor interessado concretizada no dia 03/08/2007, com apresentação de defesa tempestiva no dia 11/09/2007. Após quase dois anos (dia 23/01/2009) foi apresentada informação complementar pela CCI (fls. 1283/1286), Parecer da Auditoria, Parecer do Ministério Público Especial e Aditamento da defesa, o que deu origem a nova informação complementar, datada de 14/06/2011.

2.3. Apenas em 2014 os autos foram novamente enviados ao MP de Contas. No mesmo ano foi emitido mandado de intimação ao gestor (Mandado nº 2372/2014 – fl. 1765), porém não se tem nos autos notícia se tal intimação foi mesmo enviada e recebida, constando apenas novo mandado de intimação, agora no ano de 2018, mais especificamente em 20/06/2018 (Mandado nº 161/2018 - fl. 1766) dando ciência da inclusão do processo em pauta de julgamento da sessão do Pleno do dia 28/06/2018. Um dia antes do seu julgamento, no dia 27/06/2018, os autos foram enviados para digitalização (fl. 1767). Novo mandado de intimação foi emitido em 2019, comunicando mais uma vez inclusão do processo em na pauta de julgamento do dia 11/07/2019, o que não ocorreu diante do pedido e deferimento de vistas dos autos (fls. 1799/1800).

2.4. Portanto, constata-se que da data de autuação do feito até a presente data já se deu um lapso temporal de 18 (dezoito) anos.

2.5. De logo, há que se registrar que não foi respeitado o princípio constitucional da Duração Razoável do Processo (Art. 5º, LXXVIII da CF), pois não se pode negar que inexistente razoabilidade em um caso sem maiores complexidades se arrastar por tantos anos, sem que houvesse julgamento, o que também fere o Princípio da Segurança Jurídica (Art. 5º, XXXVI da CF).

2.6. Ademais, dispõem os arts. 68 e 69 da Lei Orgânica desta Corte que deve ser observado o prazo prescricional de 05 (cinco) anos para os feitos de qualquer natureza a cargo desta Corte de Contas, estabelecendo, ainda, o inciso II do §1º do Art. 69 do referido diploma legal, que em casos como o ora em análise a prescrição começa a ser computada a partir da autuação do feito. Assim, cumpre destacar que mesmo considerando os casos de suspensão e interrupção da prescrição previstos no art. 69, §2º e §3º da Lei

Orgânica deste Tribunal, observa-se que a notificação válida do gestor, que se deu em 03/08/2007 (caso de interrupção da prescrição) até o presente

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 05/10/2023 12:03:55

Arquivo assinado digitalmente por ULKOZ DE ANDRADE FILHO:86399439993 em 05/10/2023 12:28:40

Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 05/10/2023 12:39:29

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 05/10/2023 12:53:28

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 05/10/2023 13:17:35

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/10/2023 13:55:56

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/10/2023 21:52:13

momento transcorreu um período superior a 5 (anos) anos, para ser mais específico, já se passaram mais de 16 (dezesesseis) anos.

2.7. Como se não bastasse, o art. 47 da Lei Orgânica desta Corte ainda traz que as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos devem ser apreciadas, mediante parecer prévio, que deve ser emitido no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de seu recebimento.

2.8. A despeito do prazo para apreciação das contas não ter sido atendido por este Tribunal, prevalece, neste caso, o entendimento do que restou decidido pelo STF na ADI nº 261-9/SC - Pleno, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do Município sejam julgadas sem Parecer Prévio do Tribunal de Contas, caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação ao art. 31 e seus parágrafos, da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da ação.

"O SENHO MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) – *Também acompanha o relator, já que o §2º do art. 31 da Constituição Federal direciona no sentido de **ter-se sempre o parecer prévio**, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito anulamente presta". (grifo nosso)*

2.9. A conclusão que decorre da interpretação da regra constitucional prevista no art. 31, é de que o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais prestada pelo chefe do Poder Executivo só poderá ocorrer após a emissão do Parecer Prévio, sendo esse indispensável ao julgamento.

Nesse passo, considerando que os achados da Unidade Técnica apontam para o cometimento de falhas formais que não acarretaram dano ao erário, como bem assentou a 4ª CCI. E o Ministério Público de Contas aludiu a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, da autuação da prestação de contas nos autos até aqui, denota-se que o processo em tela foi **inaugurado há mais de 18 (dezoito) anos**.

De todo modo, o decurso do longo lapso temporal que se observa entre a inauguração do feito e o presente momento configura evidente prejuízo ao exercício constitucional pleno da ampla defesa e do contraditório.

Disso resulta necessário concluir que esse alargado lapso temporal inviabiliza o art. 66 da Lei Complementar n. 205/2011, que assegura que “*em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe deve ser assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado*”.

Sobre o tema, trago à lume o voto proferido pelo Ministro Weder de Oliveira que, na qualidade de relator de Tomada de Contas do Município de Riachão do Dantas/SE (TC 021.154/2016-3), assim registrou:

(...)

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o Sr. José Lopes de Almeida, prefeito do município de Riachão dos Dantas/SE nas gestões 1997-2000 e 2001-2004, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do convênio 61.028/1999 (Siafi 381855), celebrado com o município, cujo objetivo era a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

2. Os recursos orçados para a implementação do PGRM somaram R\$ 759.869,63, sendo metade à conta do FNDE e a outra metade a título de contrapartida do conveniente. Os valores foram creditados na conta específica do convênio ao longo do ano de 2000.

3. Conforme apresentado no relatório, há convergência nos encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva e pelo MP/TCU, tendo em vista que ambos defendem o arquivamento da tomada de contas especial. A discordância restringe-se ao fundamento para o arquivamento.

4. A Secex-SE entende que, não tendo sido apresentada a prestação de contas relativas à primeira parcela dos recursos repassados, o débito remanescente seria de R\$ 29.225,75, que atualizado resulta, na data-base de 1º/1/2013, em valor inferior aos R\$ 100.000,00 estipulados no art. 6º, I, da IN TCU 71/2012, alterada pela IN TCU 76/2016, para arquivamento dos autos.

5. Quanto à não aplicação da contrapartida, a unidade instrutiva colacionou o acórdão 3075/2012-TCU-Plenário, que tratou de situação semelhante em que a não aplicação da contrapartida não caracterizou dano ao erário. Assim, propõe a aplicação do art. 19 da IN TCU 71/2012 em razão de ainda não ter ocorrido citação válida no processo.

7. Entretanto, destaca que os débitos apurados ocorreram no período de 3/1/2000 a 30/11/2000, enquanto a tomada de contas especial foi instaurada no órgão concedente em 18/11/2015 e enviada ao Tribunal em 6/7/2016, para concluir:

*“20. Ademais, ainda que os elementos constantes dos autos possam levar à presunção de danos imputáveis ao ex-Prefeito e ao Município, cujas ações de ressarcimento são imprescritíveis, consoante entendimento pacificado nos Tribunais pátrios, não se pode perder de vista que a regra da imprescritibilidade não é absoluta, cingindo-se sua aplicação prática à observância do devido processo legal. **E, com efeito, o longo lapso temporal observado no trâmite da presente apuração impõe prejuízo irreparável ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável, questão de ordem pública a ser reconhecida independente de provocação da parte.**”*

8. No caso concreto, o grande lapso temporal (superior a 15 anos) entre a ocorrência dos fatos e a constituição da tomada de contas especial, presumidamente, imporá prejuízos substantivos ao exercício do contraditório e da ampla defesa, motivo pelo qual entendo que o fundamento apontado pelo MP/TCU, art. 212 do RI/TCU, seja o mais adequado para o arquivamento desta tomada de contas especial, tendo em vista a ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado. (Destaque nosso)

Além do prejuízo constitucional a princípios basilares apontados, devemos observar no lapso temporal a razoabilidade de execução e a Constituição Federal estabelece que *“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”* (art. 37, § 5º). A Carta Magna prestigiou os Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Razoável Duração do Processo, sem olvidar dos princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, obstando o *“exercício do arbítrio”*.

Com efeito, a aplicação do instituto da prescrição nos processos instaurados no âmbito deste Sodalício decorre do imperativo insculpido no 69 da LC n. 205/2011, do qual se extrai que o limite temporal (prazo) da pretensão punitiva é quinquenal.

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

No que toca à tese de que o instituto da **prescrição** já teria alcançado a pretensão punitiva do TCE/SE, é notável que o art. 69, § 1º, I, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011 incide sua força no caso em comento porque a autuação se deu em 26/07/2010, perfazendo mais de 5 (cinco) anos entre aquela data e a autuação da Prestação de Contas.

Por fim, é imprescindível ainda registrar o art. 47 da Lei Orgânica desta Corte que traz que as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos devem ser apreciadas, mediante parecer prévio que deve ser emitido no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, a contar da data de seu recebimento.

A título de registro e para que não paire dúvidas, é de bom tom assinalar que o STF, analisando pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado pela Procuradoria Geral da República – PGR acerca de lei do estado de Santa Catarina que prevê prazos prescricionais no âmbito de sua Corte de Contas, fixou a tese de que “*é constitucional norma do Estado a fixar prazo para que o Tribunal de Contas atue nos processos administrativos a ele submetidos*” (ADI 5.259 – SC; Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 15.12.2020).

Verifica-se que, passados 18 anos, vez que estamos a tratar de Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana do exercício de 2004, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis a provarem, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, **em flagrante ofensa aos princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.**

Em observância aos mais recentes julgados do Tribunal de Contas da União, verifico que a referenciada Corte vem decidindo pelo trancamento das Contas, por

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

considerá-las iliquidáveis, nos casos em que o longo decurso de tempo causa prejuízo ao efetivo exercício do direito à Ampla Defesa e ao Contraditório.

Coadunando nossa Corte Superior e acompanhando o entendimento citado pela competente Coordenadoria de Controle e Inspeção em sua análise técnica do renomado professor Jacoby Fernandes, passados muitos anos, no caso específico mais 18 anos, a possibilidade de Ampla Defesa está prejudicada, comprometendo o Contraditório, uma vez que o decurso de tal prazo inviabiliza – se não impossibilita - o acesso do responsável aos meios e recursos inerentes à sua defesa, devendo, por isso, ser considerado iliquidável, ordenando-se o seu trancamento e o arquivamento do processo.

Por fim, importante se faz destacar, que esta Corte de Contas já enfrentou os Relatórios de Inspeção 050/2005 e 22/2005, que juntos perfazem todo o período de 2004, os quais foram auditados nos respectivos processos, **TC 001471/2005 e TC 1739/2005, ambos envolvendo, também, o Sr. Luciano Bispo de Lima. Na oportunidade, restaram os processos julgados pelos seus arquivamentos**, tendo em vista a nítida afronta aos princípios da eficiência e da celeridade processual:

EMENTA: Relatório de Inspeção. Prefeitura Municipal de Itabaiana. **ARQUIVAMENTO. CONTAS ILIQUIDÁVEIS.** Nítida afronta aos Princípios da eficiência e da celeridade processual, da ampla defesa e do contraditório, da duração razoável do processo. Restou claro que a longa duração na instrução processual inviabiliza a apuração de novas provas que configurem a conduta dolosa e improba dos agentes públicos. (**Decisão TC - 39.727. Processo TC 001471/2005. Prefeitura Municipal de Itabaiana. Rel. Cons. Maria Angélica Guimarães Marinho. Julgamento 14.12.2022**)

Vistos, relatados e discutidos os autos do **processo TC n. 001739/2005**, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em **Sessão da Segunda Câmara de 10 de maio de 2023**, sob a Presidência da Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, pela determinação de **ARQUIVAMENTO** dos autos, tendo em vista a nítida afronta aos princípios da eficiência e da celeridade processual, da ampla defesa e do contraditório, da duração razoável do processo, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto dos Anjos Bandeira de Mello.

PROCESSO TC N. 000913/2005

PARECER PRÉVIO TC N. **3675** PLENO

Feitas as presentes colocações, passando ao exame do *meritum causae*, levando em consideração o Princípio da Eficiência, o qual repele a prática de atos desnecessários e inúteis; da Segurança Jurídica, o qual garante a coerência da aplicabilidade das leis; e os direitos fundamentais já à Ampla Defesa e Duração Razoável do Processo, e considerando o tempo de tramitação dos autos, esta Relatoria adota os fundamentos de fato e direito contidos no **Parecer Técnico n. 1/2023** da 4ª CCI e confirmados no **Parecer Ministerial n. 327/2023**, que passam a integrar o presente Voto, servindo como parâmetro pelo Julgador, invocando a Fundamentação *Per Relationem*, amplamente albergada pela jurisprudência pátria¹.

Com base no exposto, **Voto** no sentido de que seja emitido Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS** da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao **exercício financeiro de 2004**, de responsabilidade do **Sr. Luciano Bispo de Lima**, inscrito no CPF 803.382.165-53, com supedâneo no art. 43, II, da Lei Complementar n. 205/2011 c/c o art. 91, II, do RITCESE.

Que este Tribunal **DETERMINE**, por derradeiro, a irrestrita observância os artigos 214 e seguintes do Regimento Interno deste Colegiado.

É como voto.

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

Relator

¹ **STF - Supremo Tribunal Federal:** ADI 416-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 03/11/2014;
STJ - Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1374326 RJ 2018/0256365-0, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Publicação DJe 16/05/2019, Julgamento 9
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 05/10/2023 12:02:59
de Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416853 em 05/10/2023 12:03:55
TCU - Tribunal de Contas da União: DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/10/2023 12:23:40
Arquivo assinado digitalmente por ALEXANDRE LESSA LIMA:38847930472 em 05/10/2023 12:39:29
Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO:00587794500 em 05/10/2023 12:53:28
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 05/10/2023 13:17:35
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/10/2023 13:55:56
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/10/2023 21:52:13