

Processo: 1095304
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representado: Daniel Batista Sucupira, Prefeito do Município de Teófilo Otoni
Órgão: Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni
Entidade: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni
Procurador: João Gabriel Fassbender Barreto Prates, OAB/MG nº 167.200
MPTC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

SEGUNDA CÂMARA – 16/5/2023

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. ESCOLHA DE DIRIGENTES. FORMAÇÃO DE LISTA TRÍPLICE. INDICAÇÃO DO LEGISLATIVO. NOMEAÇÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO. LEI VÁLIDA. AUSÊNCIA DE REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. SITUAÇÃO ATUARIAL E FINANCEIRA. DESEQUILÍBRIO. PARCELAMENTO DE DÉBITO PREVIDENCIÁRIO. NÃO CENSURABILIDADE. INEXISTÊNCIA DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E TÉCNICA PRÓPRIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

1. Em sendo prevista em lei, é irregular ato do chefe do executivo municipal que nomeia para cargo de direção de entidade previdenciária pretendente não arrolado em lista tríplice, que prevê indicações dos poderes legislativo e executivo e do sindicato dos servidores públicos.
2. Não cabe censurar a conduta de agente impelido ao parcelamento de débito previdenciário por razões alheias à sua vontade.
3. A cessão reiterada de servidores, de modo a suprir os serviços administrativos cotidianos, compromete a autonomia e capacidade própria e de autoadministração da entidade em contar com equipe própria de apoio à sua atividade-fim, burlando a regra do concurso público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidades feitos pelo Ministério Público junto ao Tribunal, corroborados pela Unidade Técnica, em razão da inobservância, pelo responsável, do disposto no § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, alterada pela Lei Municipal nº 5.477, de 2005, o qual estabelece que a escolha da Diretoria Executiva do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni deve ser feita pelo chefe do executivo municipal, extraída de uma lista tríplice, com indicações dos poderes executivo e legislativo e do sindicato dos servidores públicos municipais;

- II) deixar de apenar o Sr. Daniel Sucupira Batista, Prefeito Municipal de Teófilo Otoni, pela violação do princípio da legalidade, recomendando-lhe o cumprimento retilíneo do § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, alterada pela Lei Municipal nº 5.477, de 2005, ou, caso entenda oportuno e conveniente, a adoção das providências necessárias à deflagração de processo legislativo visando a modificação da norma;
- III) determinar a intimação do representante e do representado, desta decisão, na forma regimental;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado desta decisão, nos termos do parágrafo único do art. 305 c/c o art. 311 e do inciso I do art. 176, todos do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de maio de 2023.

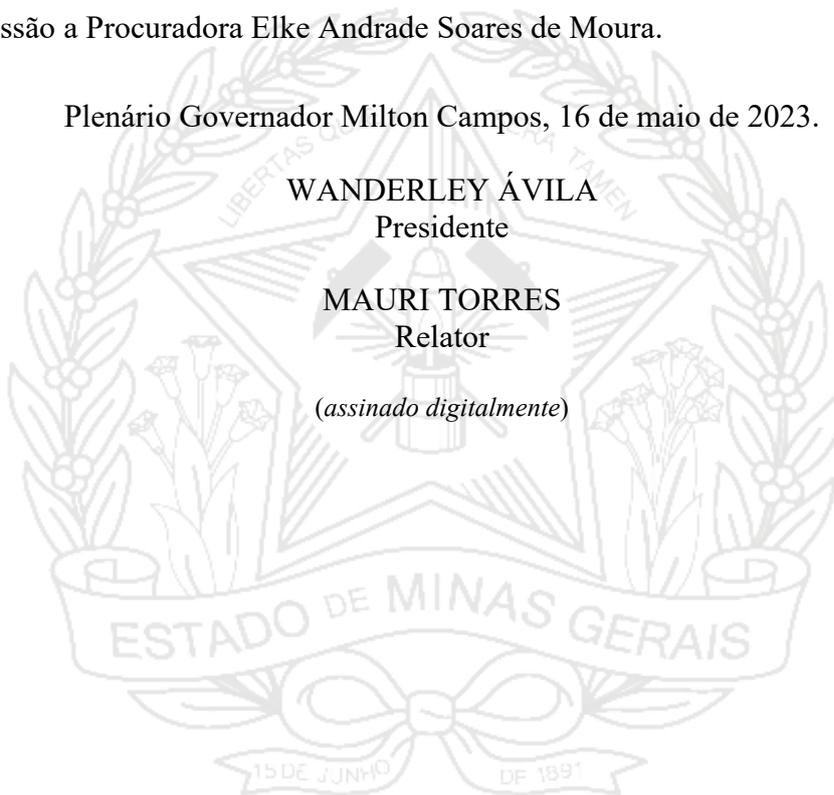
WANDERLEY ÁVILA

Presidente

MAURI TORRES

Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 16/5/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Convido para tomar lugar no Plenário o advogado João Gabriel Barreto, OAB/MG 167.200, representando o senhor Daniel Batista Sucupira.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal visando verificar supostas irregularidades praticadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Teófilo Otoni, implicando, em tese, violação aos princípios da legalidade, eficiência e impessoalidade nos atos de gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni – Sisprev – TO.

O então relator do feito, conselheiro Gilberto Diniz, à vista da petição inicial da representação e dos documentos que a acompanham (peças nº 2 a 6 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP), determinou a intimação do Sr. Daniel Batista Sucupira, Prefeito Municipal de Teófilo Otoni, para complementar a instrução dos autos (peça nº 10 do SGAP).

Complementada a instrução processual (peças nº 13 a 228 do SGAP), o Ministério Público de Contas apresentou o aditamento anexado como peça nº 230.

Seguiu-se o estudo da Unidade Técnica (peça nº 233) e a citação do responsável, que apresentou defesa, examinada pelos Órgãos Técnico e Ministerial (peças nº 273 e 275).

Ulteriormente, os autos foram redistribuídos à minha relatoria no dia 15/02/2023, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório, no essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Vossa Excelência tem quinze minutos.

ADVOGADO JOÃO GABRIEL FASSBENDER BARRETO PRATES:

Bom dia, Presidente desta colenda Câmara, Conselheiro Wanderley Ávila, excelentíssimo senhor Relator, Conselheiro Mauri Torres, na pessoa de quem cumprimento os demais membros deste Órgão Julgador, ilustre Representante do Ministério Público.

É com muita alegria que estreamos, na data de hoje, ocupando o lugar nesta Tribuna, nós que viemos lá do Vale do Mucuri, para aqui aportarmos as razões de defesa do Representado, Prefeito do Município de Teófilo Otoni, prefeito reeleito Daniel Batista Sucupira; saudar, também, todos os servidores desta Casa, desta egrégia Corte de Contas e demais colegas advogados, que comigo partilham, hoje, desta tribuna.

Excelência, na verdade, o caso, em tela, o caso em julgamento, hoje, o qual venho representar até apresenta uma singeleza muito grande, diante das complexidades jurídicas apresentadas na pauta anteriormente.

Trata-se de representação, em face do Prefeito reeleito, do Município de Teófilo Otoni, em razão de questões atinentes, que envolvem o Sisprev, que é o Sindicato de Previdência dos Servidores Públicos Municipais.

Então, a representação, feita pelo Órgão Ministerial, inicialmente, contava com três itens, a saber: primeiro, a questão do parcelamento reiterado de verbas ou de indenizações previdenciárias, na sequência, a estrutura administrativa do Sindicato – suposta ilicitude por parte da gestão municipal e na sequência, por último, a exoneração e nomeação para o cargo de Diretora-Presidente daquele Instituto.

A instrução processual cuidou de afastar os demais, os dois primeiros itens da representação sobre os quais, inclusive, deixo de tratar aqui nesse dia, nessa tribuna, exatamente porque o órgão técnico já o fez de forma brilhante, ratificado pelo órgão ministerial.

Sobrou então, ao fim e ao cabo, apenas o argumento sobre a suposta ilicitude da nomeação para o cargo de Diretora-Presidente daquele Instituto.

Infelizmente, a nosso ver, com a máxima vênia, o órgão ministerial manteve o reconhecimento dessa irregularidade, o que a defesa aqui pugna, já de antemão pelo afastamento dessa imputação, exatamente porque pelas razões que nós vamos expor a partir de agora.

Bom, a nomeação da senhora Claudionice como Diretora-Presidente desse Instituto, na verdade, cumpre o que chamamos na localidade e no direito administrativo, Vossas Excelências conhecem melhor do que esse tribuno, o que é de fato uma praxe administrativa.

O Conselheiro Licurgo foi muito feliz em dizer da complexidade que é a gestão pública nos rincões do país, apesar de Teófilo Otoni no espectro do Estado de Minas Gerais ser uma cidade polo, uma cidade média, infelizmente, nós ainda temos uma estrutura administrativa muito aquém das realidades de cidades grandes e do que, na verdade, necessita a população, portanto, a praxe administrativa era de fato de indicação unilateral do gestor ali ao longo de toda a história município. E aí o Senhor Daniel Sucupira nada mais fez do que cumprir a praxe administrativa, dado o turbilhão de trabalho, dada a quantidade de demandas que uma cidade como Teófilo Otoni apresenta, então, cumpriu apenas aquele ritual que os demais, os seus antecessores tinham adotado sem qualquer questionamento, fosse do Ministério Público Estadual, fosse do Ministério Público de Contas, fosse desta egrégia Corte de Contas.

Portanto, a nomeação surge no contexto de praxe administrativa que Vossas Excelências conhecem muito bem, cria algumas situações que, com todas as vênias, pode inclusive fazer surgir novas práticas no ordenamento jurídico administrativo daquela localidade.

Portanto, a defesa, em linhas gerais, na verdade ratifica um pedido que foi feito na defesa escrita que já consta dos autos e que infelizmente não foi apreciado pelo Ministério Público, nem pelo órgão técnico, que é de fato, em se reconhecendo eventual ilicitude, o que não é a expectativa da defesa, que se deflagre então, medidas consensuais de composição desta questão que com todo respeito à posição divergente, mas de fato é uma suposta ilicitude menor, diante de outros casos que tramitam aqui nesta Corte.

E aí eu posso citar, porque consultando os autos é possível ver que tanto órgão técnico, quanto órgão do Ministério Público, ambos se apoiam, fundamentam o seu pedido em duas ADIs julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, em que se reconhece a licitude de dispositivos de constituições estaduais que autorizam a participação de outros entes na nomeação de diretores de autarquia que não apenas a liberalidade do prefeito, um ato discricionário do chefe do executivo.

Aplicando-se enfim, o princípio da simetria entre os entes, trazendo para o município então, essa constitucionalidade também de um dispositivo de lei municipal.

Todavia então, trazendo a aplicação do princípio da simetria é possível também, que essa Corte de Contas aplique a esse caso a simetria, com outros casos já julgados aqui, perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Exatamente porque, posso citar aqui alguns casos como o do Estado de Minas Gerais, o Termo de Ajustamento de Gestão 862943, que tratava da aplicação de mínimos constitucionais, firmado pelo então Governador Antônio Anastasia.

Posso citar também o TAG n. 1058642 de Montes Claros, que tratava de transparência na execução orçamentária, que também este Tribunal de Contas, esta Corte de Contas entendeu que era possível uma solução consensual, em homenagem, inclusive, à dimensão didática desta Corte de Contas.

Então, já caminhando para o final, a defesa do Prefeito reeleito Daniel Sucupira pugna pela retirada de pauta desse feito, para que a gente deflagra, ratificando o pedido da defesa, deflagre medidas de solução consensual, exatamente, também não só em homenagem ao art. 30 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, que consagra a segurança jurídica como um norte a ser adotado pelas decisões judiciais, mas também prestigia o caráter didático desse Tribunal de Contas, a fim de que a gente confira nesse caso, que parece pontual, a gente confira também maior segurança jurídica para os gestores que ali, eventualmente, vierem a ocupar esse cargo no futuro. Eu imagino que esse feito foi redistribuído há dois meses, graças a assunção do Conselho Gilberto Diniz, então imagino que talvez esse pedido da defesa tenha passado.

Então, para não tomar mais tempo desta colenda Câmara, a gente ratifica o pedido da defesa, para que medidas consensuais sejam deflagradas, pugnando assim para que ao final, ao cabo, possamos finalizar e assinar esse termo de ajustamento de gestão, a fim de conferir e consagrar a segurança jurídica e, também, em respeito ao aspecto didático que essa Corte de Contas muito brilhantemente exerce junto aos Municípios e às localidades de Minas Gerais.

É o quê pugna a defesa.

Muito obrigado, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Passo a palavra ao Relator, Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu vou manter o processo em pauta, porque acho que a decisão pode deixar uma coisa já solucionada

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Ministério Público junto ao Tribunal efetuou 3 (três) apontamentos de irregularidades na exordial da representação e nos documentos que a acompanham (peças nº 2 a 6 do SGAP) e no adiamento complementar (peça nº 230 do SGAP). A Unidade Técnica, por sua vez, manifestou-se no estudo inicial (peça nº 233 do SGAP) pela procedência dos apontamentos do *Parquet* de Contas. Segue adiante o meu juízo acerca de cada qual desses apontamentos.

II.I – Exoneração e nomeação irregulares no cargo de Diretor-Presidente da entidade previdenciária

Objetivamente, o *Parquet* de Contas e a Unidade Técnica diagnosticaram que o Prefeito Municipal de Teófilo Otoni exonerou a dirigente do Sisprev – TO – antes de fluir o prazo do

mandato, fixado em lei, e nomeou outra servidora para o mesmo cargo, sem organizar lista tríplice exigida na Lei Municipal nº 4.974, de 2001, modificada pela Lei Municipal nº 5.477, de 2005.

O responsável, em sua defesa, argumenta que o Sisprev – TO – é uma autarquia comum, criada para gerir os benefícios previdenciários dos servidores do município de Teófilo Otoni, e que a nomeação de seu dirigente constitui ato discricionário do chefe do executivo municipal.

Sustenta, mais, que a exigência contida em lei municipal, de lista tríplice para escolha do dirigente da entidade previdenciária, é inconstitucional, porquanto fere os primados da separação dos poderes e da autonomia administrativa.

Alega que a exoneração da Sra. Maria da Conceição Assis Oliveira do cargo de Diretor-Presidente do Sisprev – TO – encontra amparo na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que ela não possuía graduação em nenhuma das áreas de conhecimento indicadas na lei municipal reguladora da matéria. Assim, a agente supracitada foi exonerada do cargo e, em seu lugar, foi nomeada a Sra. Claudionice Chaves, que preenchia os requisitos para a nomeação.

A Unidade Técnica, em sede de reexame, com base nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.225/SC e 2.167/RR, anotou que é válida a participação do Poder Legislativo na nomeação de entidades do Poder Executivo, de sorte que não haveria que se falar na inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.974, de 2001.

Consignou, ainda, que o § 2º do art. 51 da supracitada lei, ao invés de obrigar, faculta aos candidatos ao cargo de Diretor-Presidente do Sisprev – TO –, integrantes da lista tríplice, a formação superior nas áreas de segurança, administração, economia, finanças, contabilidade, engenharia e direito.

O Ministério Público junto ao Tribunal alinhou-se ao estudo da Coordenadoria Técnica, nesses termos:

32. Porém, conforme relatado no exame técnico, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.225/SC, bem como na ADI 2.167/RR, já pacificou o entendimento de que não padece de nenhum vício constitucional a previsão de participação do Poder Legislativo na nomeação de dirigentes de autarquias ou fundações públicas.

33. Trata-se de aplicação aos estados membros do parâmetro de simetria constante do art. 52, inciso III, alínea “f”, da Constituição da República que submete ao crivo do Senado Federal a aprovação prévia dos indicados para ocupar determinados cargos definidos por lei. Veja-se:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

[...]

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

34. Restou demonstrado, portanto, que não há inconstitucionalidade na previsão legal do art. 57, § 4º, da Lei Municipal nº 4.974/2001, alterada pela Lei municipal nº 5.477/2005, quanto à indicação dos dirigentes por meio de escolha a ser realizada pelo chefe do Executivo, extraída uma lista tríplice, com indicações do Executivo, Legislativo e do Sindicato os Servidores Públicos Municipais.

35. Pelo exposto, **mantém-se a irregularidade epigrafada e apontada por este Ministério Público de Contas na petição inicial** (peça nº 02 do SGAP), constatando, na gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni – SISPREV-TO, a prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de

natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, passível de aplicação de penalidade pecuniária prevista no art. 83, inciso I, e no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG.

Acerca da estrutura e dos critérios de escolha do corpo diretivo do Sisprev – TO –, a Lei Municipal nº 4.974, de 2001, que dispõe sobre a organização do regime de previdência social dos servidores, cria o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni e dá outras providências, sendo que os arts. 51 e 27 estabelecem o seguinte:

Art. 51. A estrutura técnico-administrativa do SISPREV-TO compõe-se dos seguintes órgãos:

I - Conselho de Administração;

II - Diretoria Executiva; e

III - Conselho Fiscal.

§ 1º Não poderão integrar o Conselho de Administração, Diretoria Executiva ou o Conselho Fiscal do SISPREV-TO, ao mesmo tempo representantes que guardem entre si relação conjugal ou de parentesco, consanguíneo ou afim até o segundo grau.

§ 2º Os representantes que integrarão os órgãos de que trata o caput deste artigo, serão escolhidos dentre pessoas de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente com formação superior em uma das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, engenharia e direito, para um mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

§ 3º Sem prejuízo da permanência no exercício do cargo até a data de investidura de seus sucessores, que deverá ocorrer até 30 (trinta) dias contados da data da designação, os membros desses órgãos terão seus mandatos cessados quando do término do mandato do Chefe do Poder Executivo que os designou.

[...]

Art. 57. A Diretoria Executiva será composta de um Diretor-Presidente, de um Diretor de Previdência e Atuária e de um Diretor Administrativo-Financeiro, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, dentre pessoas qualificadas para a função e com comprovada habilitação profissional, sendo escolhidos entre os servidores inscritos no regime de que trata esta Lei desde que conte, no mínimo, 10 (dez) anos de efetivo exercício em cargo público e detenham conhecimento compatível com o cargo a ser exercido, observando-se ainda o disposto no § 2º do art. 51, desta Lei.

§ 1º O Diretor-Presidente será substituído, nas ausências ou impedimentos temporários, pelo Diretor de Previdência e Atuária, sem prejuízo das atribuições deste cargo.

§ 2º - Os Representantes que integrarão os órgãos de que trata o caput do art. 51, serão escolhidos dentre pessoas de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente com formação superior em uma das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, engenharia e direito, para um mandato de 04 (quatro) anos, sendo que os mandatos subseqüentes serão de 02 (dois) anos, permitida 01 (uma) recondução. A diretoria atual passará por um mandato tampão de 02 (dois) anos, estando automaticamente reconduzida; [...] omissis

§ 3º Em caso de vacância de qualquer cargo na Diretoria, caberá ao Chefe do Poder Executivo nomear o substituto, para cumprimento do restante do mandato do substituído.

§4º - A escolha desses representantes de que trata o caput do Art. 51 será feita pelo chefe do executivo, extraída de uma lista tríplice, com indicações do executivo, do legislativo e do sindicato dos servidores públicos municipais. (Grifou-se)

É certo, como aponta a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, que o Supremo Tribunal Federal possui julgado no sentido de que é válida a participação do poder legislativo na

nomeação de dirigentes de entidades públicas. Refiro-me à Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.225/SC, ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.288/99 do Estado de Santa Catarina. Estabelecimento de condições e critérios a serem observados para o exercício de cargos de direção da administração indireta do Estado. Necessidade de prévia aprovação da Assembleia Legislativa. Inconstitucionalidade apenas em relação às empresas públicas e às sociedades de economia mista. Artigo 173, § 1º, CF/88. [...]

1. A Corte já pacificou o entendimento de que não padece de nenhum vício constitucional a previsão de participação do Poder Legislativo na nomeação de dirigentes de autarquias ou fundações públicas. Trata-se de aplicação aos estados-membros do parâmetro de simetria constante do art. 52, III, f, da Constituição Federal, que submete ao crivo do Senado Federal a aprovação prévia dos indicados para ocupar determinados cargos definidos por lei. Nesses termos, são válidas as normas locais que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação de Assembleia Legislativa, não havendo, nesse caso, nenhuma interferência indevida do Poder Legislativo em função típica do Poder Executivo, nem violação do princípio da separação dos Poderes.¹

Mais certo ainda é que o Pretório Excelso tem jurisprudência com orientação contrária à ADI nº 2.255/SC, isto é, de que é inconstitucional o concurso do poder legislativo para que o chefe do executivo nomeie dirigentes de autarquias e fundações públicas, os presidentes das empresas de economia mista e assemelhados, os interventores de Municípios, bem como os titulares da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado. Nesse sentido, transcrevo a ementa da ADI nº 2.167/RR, a qual vai ao encontro do argumento da defesa, de violação do primado da separação dos poderes. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DOS ARTS. 33, XVIII; 46, § 3º; 62, PARÁGRAFO ÚNICO, E 103 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA POR EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. PREJUÍZO PARCIAL. MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS POSTERIORES À PROPOSITURA DA ADI. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º; 25 E 84, I, II, VI E XXV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OCORRÊNCIA PARCIAL. ARGUIÇÃO PRÉVIA PELO PODER LEGISLATIVO DE INDICAÇÕES DO PODER EXECUTIVO PARA CARGOS DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA, INTERVENTORES MUNICIPAIS E TITULARES DA DEFENSORIA PÚBLICA E DA PROCURADORIA -GERAL ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES.

[...]

2. É VEDADA À LEGISLAÇÃO ESTADUAL SUBMETER À APROVAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA A NOMEAÇÃO DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, PRESIDENTES DE EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA, INTERVENTORES DE MUNICÍPIOS, BEM COMO DE TITULARES DE DEFENSORIA PÚBLICA E DA PROCURADORIA - GERAL DO ESTADO; POR AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES.²

Em face da jurisprudência vacilante do Supremo Tribunal Federal relativamente ao tema em análise, julgo, com vênias ao Ministério Público de Contas, que é desarrazoado ao Tribunal

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.225/SC. Relator: Ministro Dias Toffoli. Plenário, julgado em 21/08/2014.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.167/RR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, julgado em 03/06/2020.

tipificar como ato com grave infração à norma legal (art. 83, inciso I c/c o art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal) a inobservância do § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, que prevê a formação de lista tríplice, com indicações do executivo, do legislativo e do sindicato dos servidores públicos municipais, para a escolha de Diretor-Presidente do Sisprev – TO – para a escolha dos dirigentes da entidade.

Cabe ponderar que a nomeação de dirigentes de entidade autárquica, em regra, constitui ato discricionário do chefe do executivo municipal. Também, que a exigência em tela se inclina a malferir a autonomia do executivo municipal e a separação dos poderes. E volvo-me ao plano das tendências porque o aludido dispositivo legal pode, do ponto de vista prático, revelar-se inócuo, uma vez que nada impede ao prefeito municipal, diante da lista tríplice, nomear a pessoa indicada pelo poder executivo.

De mais a mais, pondero também que os precedentes das ADI's nº 2.225/SC e nº 2.167/RR não se amoldam exatamente ao fato apontado como irregular, eis que as decisões prolatadas nesses processos versam, a rigor, sobre hipótese em que a nomeação para cargos de direção condiciona-se à prévia apreciação do Órgão Legislativo, facultando-se a arguição pessoal do pretendente, ao passo que o § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, prevê formato distinto da participação do poder legislativo de Teófilo Otoni no processo de nomeação do corpo diretivo da entidade, mediante, tão somente, a indicação de nome para formação de lista tríplice, com base na qual o chefe do executivo municipal escolhe a Diretoria Executiva do Sisprev – TO.

De todo modo, evidencia-se nos autos que o responsável descumpriu o protocolo instituído em lei – a qual se presume válida – para nomeação do Diretor-Presidente do Sisprev – TO.

Ante o exposto, em que pese considerar procedente o apontamento da irregularidade, deixo de apenar o responsável pela prática de ato desconforme à lei, recomendando-lhe a observância retilínea do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, ou para que, caso entenda oportuno e conveniente, adote as providências necessárias à deflagração de processo legislativo visando a modificação da norma.

II.II – Reiterados parcelamentos de débitos previdenciários

Segundo o Ministério Público de Contas ocorreu sucessivos acordos de parcelamento de débitos previdenciários nos anos de 2018 a 2019 entre a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni e o Sisprev – TO.

Na ótica do *Parquet* de Contas esse fato “apresenta indícios de irregularidades passíveis de apuração no seio dessa Corte de Contas, na medida em que os sucessivos parcelamentos podem indicar a ausência de repasse das contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo, com possível desequilíbrio na situação atuarial e financeira do Instituto de Previdência.” E cita jurisprudência que entende abonar suas alegações.

O responsável alega que os parcelamentos dos débitos previdenciários foram autorizados pela Lei Municipal nº 7.211, de 2017, com índice de atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, juros de 1% (um ponto percentual) e multa de 2% (dois pontos percentuais) em caso de inadimplemento.

O defendente anexou aos autos Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pela Secretaria da Previdência do Ministério da Economia (peça nº 267) e assinalou que ao tempo dos parcelamentos houve grave turbulência financeira no município, causada pela ausência de repasses de transferências obrigatórias e voluntárias por parte do Estado de Minas Gerais, o que justificou a necessidade de formalizar e operacionalizar os parcelamentos em tela. Nessa ordem

de ideias, o responsável, em face dessa crise financeira, sustenta a tese da inexigibilidade de conduta diversa para elidir a pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

A Unidade Técnica, em reexame, concluiu que os argumentos apresentados pelo responsável são aptos para afastar o apontamento da irregularidade, nesses termos:

A respeito dos parcelamentos, o defendente apresentou justificativa de que esses seriam necessários devido à falta de repasses e transferências a serem realizadas pelo governo do Estado de Minas Gerais no período de 2018 e 2019, cujos valores não repassados totalizariam o montante de R\$ 22.192.582,67, segundo “Relatório do Contexto Econômico-Financeiro referente à celebração dos parcelamentos previdenciários” (peça 268 - arquivo 2481481– SGAP), anexado aos autos em sede de defesa.

Nesse sentido, esta Unidade Técnica havia questionado, em sede de Análise Inicial, a respeito da justificativa para os parcelamentos, dado ter entendido que os mesmos foram feitos em conformidade com a legislação (peça 233 - arquivo 2408180 – SGAP):

[...] A partir de tais documentos, verifica-se o cumprimento de quase toda a determinação de apresentação de documentos, exceto documento do qual conste a justificativa para a realização reiterada dos parcelamentos, limitando-se o representado a alegar que esses foram feitos em conformidade com a legislação.

De fato, o alegado atraso do repasse por parte do Estado de Minas Gerais durante o período citado é acontecimento de ampla divulgação, tendo sido noticiado pela mídia [...]. Em verdade, essa situação foi inclusive alvo de Auditoria de Conformidade por parte desta Corte de Contas, através do processo nº 1031613, no qual restou constatado a existência de atrasos e retenções das parcelas de ICMS e IPVA que cabem aos Municípios pelo governo estadual, no período indicado.

A partir de tais informações, mostra-se plausível a realização dos parcelamentos questionados, tendo demonstrado o defendente a justificativa para a situação.

Nesse sentido, esta Unidade Técnica entende pelo acolhimento das razões de defesa e consequente improcedência do presente apontamento.

O *Parquet* de Contas, em consonância com a Unidade Técnica, manifestou-se pelo acolhimento das razões do defendente:

39. Registre-se que essa situação consta da Representação nº 1.031.613, em trâmite nessa Corte de Contas, de autoria da Associação Mineira de Municípios – AMM, em face dos supostos atrasos e retenções, perpetrados pelo Estado de Minas Gerais, nos repasses das parcelas das exações cujo recolhimento (ICMS e IPVA) é da competência do ente representado.

40. Para melhor instrução do feito, o gestor foi intimado a apresentar as cópias dos instrumentos de parcelamento em vigor no Município, além dos documentos que instruíram a sua celebração (peça nº 02 do SGAP).

41. Assim, a defesa encaminhou os Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários, com indicação das leis municipais que autorizaram os débitos na Conta de Repasse do FPM, os Demonstrativos Consolidados de Parcelamentos, bem como os recibos de pagamento emitidos pelo Banco do Brasil S/A (peças nº 13 a 228 do SGAP).

42. O exame técnico ressaltou que, de fato, houve o alegado atraso do repasse por parte do Estado de Minas Gerais durante o período citado, acontecimento de ampla divulgação, concluindo pelo acolhimento das razões da defesa e consequente improcedência do presente apontamento (peça nº 272, fls. 05/06, do SGAP).

43. Pelo exposto, tendo em vista que o defendente apresentou documentos e justificativas visando esclarecer as possíveis irregularidades apontadas nesta Representação e, ainda, as

informações trazidas aos autos pela Unidade Técnica, **considera-se admissível a alegação da defesa. (Destaque do texto)**

Como dito pela Unidade Técnica, o atraso no repasse, pelo Estado de Minas Gerais, de transferências obrigatórias de recursos aos municípios, nos idos de 2018 e 2019, anos em que foram formalizados acordos de parcelamento de débitos previdenciários entre a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni e o Sisprev – TO –, é fato notório e de amplo conhecimento deste Tribunal e da sociedade mineira.

Nessa ordem de ideais, o Órgão Técnico indicou que as evidências desse atraso estão contidas nos autos do processo nº 1.031.613, que versam sobre ação de controle, ainda em curso, objetivando apurar a retenção e/ou atraso no repasse, pelo Governo Estadual, das parcelas de ICMS e IPVA que pertencem aos municípios por força constitucional, bem como investigar os motivos dessa retenção e/ou atraso, verificar seus valores, averiguar a situação no momento da inspeção e avaliar a situação financeira do Estado.

No caso, a causa direta dos parcelamentos do débito previdenciário – o atraso de repasse, pelo Estado, de recursos pertencentes ao município – é alheia ao responsável, de sorte que descabe, por força das circunstâncias, censurar sua conduta.

Desse modo, ao tempo em que me associo aos pronunciamentos da Coordenadoria Técnica e do Órgão Ministerial, acolho as razões da defesa e julgo improcedente o apontamento da irregularidade.

II.III – Da falta de estrutura administrativa e utilização irregular de instrumentos de cessão de servidores públicos

O Ministério Público junto ao Tribunal aponta que o Sisprev – TO – não conta, em seus quadros, com servidores efetivos de carreira, responsáveis pelo apoio administrativo dos serviços finalísticos da entidade, a qual utiliza servidores da administração direta do município, mediante cessão, para aquele mister.

O *Parquet* de Contas sustenta que a cessão de servidores do Poder Executivo para a entidade previdenciária, como configurada nos autos, vai de encontro à jurisprudência deste Tribunal, acrescentando que a **“cessão reiterada de servidores da Administração Direta para o SISPREV-TO – de modo a suprir os serviços administrativos cotidianos da entidade, [demonstra] a falta de autonomia e capacidade própria em contar com uma equipe própria de apoio à sua atividade-fim, burlando a regra do Concurso Público e sua capacidade de autoadministração.”** (Destaque do texto)

O responsável argumenta que assumiu a chefia do executivo municipal sem que o Sisprev – TO – estivesse dotado de estrutura administrativa e que foi no seu mandato que se iniciou a reestruturação da entidade, tendo sido constituída equipe para elaboração do Plano de Cargos e Salários da autarquia, por meio do Decreto Municipal nº 7.979, de 2019.

Diz, mais, que, em razão dos trabalhos dessa equipe, foi editada a Lei Complementar Municipal nº 140, de 2021, que dispõe sobre o plano de carreira do Sisprev – TO –, condição necessária para a preparação de concurso público para provimento de cargos efetivos para a autarquia.

Por fim, afirma que essas evidências teriam o condão de afastar o apontamento da irregularidade por 3 (três) razões: o compromisso de sua gestão com a reestruturação da entidade; a legalidade da cessão; o caráter temporário da cessão de servidores pelo executivo.

O Órgão Técnico, após a análise dos argumentos da defesa, considerou-os suficientes para elidir o apontamento da irregularidade. A conferir:

Sobre a estrutura administrativa do SISPREV-TO, o defendente afirmou que, a partir do seu mandato, foi iniciada a reestruturação da autarquia, o que se demonstra por meio do Decreto nº 7.979, de 25 de setembro de 2019 (peça 262 - arquivo 2481471 – SGAP), bem como que a Lei Complementar nº 140/2021 dispõe sobre o plano de carreira dos servidores do órgão (peça 259 - arquivo 2481472 – SGAP).

Em sede de Análise Inicial, esta Unidade Técnica entendeu que não fora apresentada a devida motivação para cessão dos servidores, bem como não restava demonstrada previsão de realização de concurso público para ocupação do quadro de servidores.

Por meio da documentação apresentada em sede de defesa, o defendente comprovou que nos últimos três anos – desde a publicação do Decreto nº 7.979/2019 – a atual gestão promoveu esforços para a reestruturação da autarquia, bem como para que, em breve, possa ser realizado concurso para atender a estrutura administrativa adequada.

Sobre tal aspecto, a Lei Complementar nº 140/2021 assim prevê:

Art.39. Os cargos em comissão criados pela Lei Municipal nº: 6.361 de 20 de dezembro de 2.011, Diretor de Controle Interno, Assessor Jurídico, Assessor Contábil, serão extintos automaticamente com a posse dos servidores nos cargos Analista Previdenciário Especialidade Auditor, Procurador Jurídico, Analista Previdenciário Especialidade Contábil e, cujo concurso público para tal investidura deverá ser realizado no prazo de até 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar do dia 1º de janeiro de 2022, face às vedações da Lei Complementar Federal nº 173 de 27 de maio de 2020. (grifo nosso)

Desse modo, tem-se a apresentação de previsão de para realização de concurso público, por meio do qual se subentende que poderá haver o fim do convênio de cessão de servidores públicos, os quais compõem atualmente a totalidade das funções exercidas pela autarquia, exceto aquelas dos cargos em comissão.

Com tais informações, restando demonstrado o caráter temporário da cessão de servidores e a previsão de realização de concurso público, esta Unidade Técnica entende pelo acolhimento das razões de defesa e consequente improcedência do apontamento.

O Ministério Público de Contas, em sua manifestação conclusiva, opinou pela procedência das alegações do responsável. Vejamos:

46. Desse modo, tem-se a apresentação de previsão para realização de concurso público, por meio do qual se subentende que poderá haver o fim do convênio de cessão de servidores públicos, os quais compõem atualmente a totalidade das funções exercidas pela autarquia, exceto aquelas dos cargos em comissão.

47. Com tais informações, restando demonstrado o caráter temporário da cessão de servidores e a previsão de realização de concurso público, a Unidade Técnica entendeu pelo acolhimento das razões de defesa e consequente improcedência do apontamento (peça nº 272, fls. 06/07).

48. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas entende que as alegações da defesa **poderão ser acatadas no presente momento.**

Em consonância com os pronunciamentos técnico e ministerial, considero que o responsável trouxe aos autos elementos que comprovam postura proativa visando a estruturação administrativa da entidade previdenciária do município de Teófilo Otoni.

Com efeito, a Lei Complementar nº 140, de 26 de maio de 2021, que dispõe sobre Plano de Carreira dos Servidores públicos do Sisprev – TO –, prevê a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos para a entidade previdenciária, medida tendente a pôr termo ao formato da cessão de servidores hoje vigente.

Isso posto, julgo improcedente o apontamento da representação e recomendo ao atual Prefeito Municipal de Teófilo Otoni que continue envidando esforços em prol da estruturação administrativa do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo Otoni.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente os apontamentos do Ministério Público junto ao Tribunal, corroborado pela Unidade Técnica, e considero irregular a inobservância, pelo responsável, do disposto no § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, alterada pela Lei Municipal nº 5.477, de 2005, o qual estabelece que a escolha da Diretoria Executiva do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Teófilo deve ser feita pelo chefe do executivo municipal, extraída de uma lista tríplice, com indicações dos poderes executivo e legislativo e do sindicato dos servidores públicos municipais.

Pelas razões contidas na fundamentação de meu voto, deixo de apenar o Sr. Daniel Sucupira Batista, Prefeito Municipal de Teófilo Otoni, pela violação do princípio da legalidade, recomendando-lhe o cumprimento retilíneo do § 4º do art. 57 da Lei Municipal nº 4.974, de 2001, ou para que, caso entenda oportuno e conveniente, adote as providências necessárias à deflagração de processo legislativo visando a modificação da norma.

Intime-se o representante e o representado, desta decisão, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado desta decisão, arquivem-se os autos, nos termos do parágrafo único do art. 305 c/c o art. 311 e do inciso I do art. 176, todos do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * *