

Instrução Técnica de Recurso 00023/2017-7

Processos: 04408/2013-3, 00973/2011-6, 01951/2011-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 22/02/2017 16:15

Origem: SecexRecursos - Secretaria de Controle Externo de Recursos

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Conceição da Barra

Recorrente: Jorge Duffles Andrade Donati

Assunto: Recurso de Reconsideração

Exercício: 2010

Conselheiro Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

I. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo **Sr. Jorge Duffles Andrade Donati**, Prefeito Municipal de Conceição da Barra, no exercício de 2010, em face do Parecer Prévio TC-027/2013, que recomendou ao Legislativo Municipal a **Rejeição** das contas apresentadas.

Vieram os autos a esta Secretaria para instrução, quando restou verificada a presença dos requisitos de admissibilidade e, por se tratar de matéria contábil, os autos foram enviados a então 6ª Secretaria de Controle Externo, que exarou a Manifestação Contábil de Recurso MCR 1/2016 (fls. 521/535), encampada pelo setor.

Seguidas as demais fases processuais, foi apresentada pelo interessado, na 22ª Sessão Ordinária, em 28/06/2016, a sustentação oral instruída com novos documentos, encaminhados a este setor para análise e manifestação.

Todavia, antes da análise dos autos, foi registrado o falecimento do Recorrente, na data de 03/11/2016. Considerando que esse fato traz consequências para a relação processual estabelecida, fez-se necessária a manifestação deste setor, nas palavras de Auditora de Controle Externo, Maria Clara Seabra de Mello Costa, que ora se transcreve:

Em um primeiro momento impende destacar que há disparidade na jurisprudência nesta Corte de Contas quanto ao tema. Podemos citar o Processo TC n. 1259/2006, referente ao exercício de 2005 de Ponto Belo, no qual as contas foram apreciadas, emitindo-se parecer prévio - PP TC 004/2007 - pela sua aprovação, mesmo diante do falecimento do Prefeito, Sr. Jaime Santos Oliveira. Por outro lado, em manifestação mais recente, esta Corte posicionou-se no sentido de que o óbito do gestor tornaria as contas iliquidáveis, com o seu consequente arquivamento, como explicitado no Processo TC n. 2288/2006, referente às contas de 2004 do Município de Cariacica - PP TC 062/2011.

Diante desse quadro e levando em consideração a evolução jurisprudencial do tema, que é espinhoso e pouco discutido, devemos tecer novas considerações sobre a situação apresentada.

Um dos mais importantes trabalhos sobre o tema é o elaborado por Augusto Sherman Cavalcanti, "O processo de Contas no TCU: o caso do gestor falecido", o qual embora não aborde o tópico das prestações de contas anuais, posto que voltado para aplicação no TCU, tem parâmetros que podem ser adequados a outros enfoques, como no caso *sub examine*.

Afirma o autor que o processo de contas contempla três dimensões relevantes ao cumprimento das finalidades do Tribunal: a primeira, concerne ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor que comete irregularidades e a terceira, à reparação do dano que porventura tenha causado o agente responsável.

Tendo em vista que o processo em apreço trata de parecer prévio, é a primeira dimensão que se faz relevante nesse contexto, em especial, entendendo-se o termo "julgamento"

em um sentido mais amplo, de emissão de juízo de valor sobre determinado assunto, no caso, as contas anuais do chefe do Poder Executivo. As outras duas dimensões seriam aplicáveis aos processos em que o Tribunal de Contas efetivamente julga o gestor, não apenas emite parecer.

Isto posto, faz-se necessário salientar que a competência do Tribunal de Contas é constitucional, tanto no aspecto do julgamento de contas, quanto no de emissão de parecer prévio, objeto destes autos. É uma competência inafastável e o parecer prévio é peça essencial, ainda que opinativa, ao julgamento das contas por parte das Câmaras Municipais. Sobre a inafastabilidade da competência das Cortes de Contas:

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. (STF - ADI: 261 SC, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-02-2003 PP-00007 EMENT VOL-02100-01 PP-00001) (grifamos).

Verifica-se no texto constitucional, portanto, o estabelecimento de um procedimento complexo para o julgamento das contas de Chefes do Poder Executivo, com participação do órgão de controle externo (Tribunal de Contas) e do Poder Legislativo, harmonizando valoração técnica e política das contas, nas quais serão examinados os planos de governo e respectiva execução, sob os aspectos orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial da gestão, assim como o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com saúde, educação, pessoal).

Tudo o que foi dito insere-se perfeitamente na primeira dimensão, também chamada dimensão política, do processo no âmbito dos Tribunais de Contas, segundo Cavalcanti, senão vejamos:

A primeira dimensão - atinente ao julgamento da gestão do administrador responsável - parece-nos a mais importante entre as três, tendo em vista que realiza o princípio republicano de informar ao povo - elemento pessoal do Estado - de como estão sendo utilizados - se bem ou mal - os recursos financeiros que, em sua maioria, foram-lhe subtraídos compulsoriamente mediante tributação.

[...]

Por conseguinte, o julgamento de contas, antes de ser interesse exclusivo do gestor responsável, concerne a toda a sociedade, pois que a ela está constitucionalmente assegurado o direito de conhecer como foram utilizados os recursos que lhe pertencem. E mais, é o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de sua missão institucional, que concretiza esse direito da sociedade, no que atina a recursos públicos federais.

Desse raciocínio resulta que o principal destinatário do processo de contas é antes a coletividade do que o gestor. O gestor é destinatário secundário, tão apenas.

O mesmo entendimento, com as mesmas razões, pode ser aplicado à prestação de contas anual, que culmina com a emissão de parecer prévio por parte da Corte de Contas. É uma obrigação constitucional cuja importância ultrapassa a esfera pessoal do gestor, implicando em um direito da sociedade à transparência, a conhecer a gestão da *res publica* confiada ao representante democraticamente escolhido.

Assim é que, em razão tanto do dever constitucional de emissão de parecer prévio, quanto da dimensão política dos processos nos Tribunais de Contas, é que este não deve se furtar a analisar a prestação de contas anual, ainda que diante do falecimento do gestor.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, como consignado na Consulta n.490.442, a qual aborda o dever da Câmara Municipal de julgar as contas do Chefe do Executivo, mesmo em caso de falecimento do mesmo:

Consulta n. 490.442

Trago a Plenário consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Monte Sião, solicitando um parecer deste Tribunal acerca da necessidade ou não de dar continuidade ao julgamento das contas do Prefeito Municipal referentes ao exercício de 1994, tendo em vista o falecimento do mesmo.

É importante salientar que esta Corte de Contas já enviou à Câmara o parecer prévio relativo às contas do exercício mencionado. Preliminarmente, em que pese o fato de a presente consulta versar sobre caso concreto, sou por seu conhecimento para respondê-la em tese, tendo em vista ser a parte legítima e a matéria pertinente (aprovado o voto do Conselheiro Relator à unanimidade).

No mérito, respondo à presente consulta no sentido de que nos termos do art. 180 da Constituição Estadual é atribuição da Câmara Municipal julgar as

contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, mesmo em caso de falecimento do chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito.

Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores.

É o entendimento, Senhor Presidente (aprovado o voto do Conselheiro Relator à unanimidade).

A jurisprudência da Corte de Contas mineira consolidou, ainda, a tese ora defendida, de que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas é obrigatória, mesmo face o óbito do gestor, como expõe o Informativo de Jurisprudência do TCEMG n. 82:

O Tribunal Pleno, em sessão realizada no dia 12.12.12, decidiu que o falecimento do gestor não obsta a continuidade do exame das contas anuais pelo TCEMG, considerando a emissão de parecer prévio um compromisso inafastável, instrumento imprescindível ao controle social. Em 28.02.12, o relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, ao examinar a Prestação de Contas Municipal sob comento, pugnou pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em razão do falecimento do responsável pelas contas de governo. Na ocasião, a matéria foi afetada ao Tribunal Pleno, uma vez que o entendimento expandido nos autos contrariava o parecer exarado na Consulta n.490.442. Na sessão de 12.09.12, o Cons. José Alves Viana solicitou vista dos autos. Posteriormente, em 07.11.12, em sede de retorno de vista, apresentou parecer divergente daquele defendido pelo relator, ao afirmar que o falecimento do prestador não acarreta a extinção do processo de prestação de contas, que transcende os limites de uma ótica personalíssima, havendo apenas a exclusão do gestor falecido da relação processual e o prosseguimento da análise do mérito pelo Tribunal. Diante da divergência, o Cons. Eduardo Carone Costa pediu vista dos autos, trazendo na sessão plenária de 12.12.12 novo posicionamento sobre a questão. Inicialmente, lembrou que o tema já foi discutido na Consulta n. 490.442, tendo sido adotado o posicionamento de que "em caso de falecimento do Chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional

mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito. Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município, nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores". Aduziu que o entendimento firmado à época deve ser mantido, pois a emissão de parecer prévio não está voltada para a atuação pessoal do administrador, mas visa à avaliação do alcance e a repercussão dos atos de governo no decorrer de determinado exercício financeiro, razão pela qual a ocorrência de falecimento do gestor público responsável não constitui óbice à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo TCEMG. Constatou ser adequada a continuidade do processo, não sendo possível o Tribunal esquivar-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo, já que o destinatário da prestação de contas é o Poder Legislativo, nos termos do art. 71 da CR/88 e dos arts. 73, II e 74, da CE/89. Asseverou, sob o prisma da contabilidade pública, ser de grande relevância não só que o governante saiba acerca das variações das contas públicas, mas também, e principalmente, que a sociedade tenha acesso às contas que pertencem a ela mesma. Entendeu que, mesmo no caso de óbito do Chefe do Executivo, é relevante a demonstração, perante a sociedade, dos aspectos orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais evidenciados nos registros contábeis. Inferiu que, ao sopesar a necessidade de divulgação das contas, a possível dificuldade de coletar elementos defensivos e o prejuízo que possivelmente adviria de um eventual julgamento desfavorável a alguém já falecido, há que se entender pela indisponibilidade do interesse público. Relativamente à responsabilização, aduziu ser a morte fator extintivo da punibilidade, tendo em vista que a culpabilidade, por ser revestida de caráter pessoal, não ultrapassa a figura do gestor. Diante do exposto, o Cons. Eduardo Carone Costa acolheu o voto do Cons. José Alves Viana no que tange **à continuidade do exame das contas e emissão de parecer prévio mesmo com o falecimento do gestor, por ser tal mister compromisso técnico inafastável do Tribunal de Contas, instrumento imprescindível ao controle social.** Divergiu, entretanto, quanto à legitimação extraordinária dos sucessores para atuar nos autos, por entender ser garantido a eles sempre o contraditório e a ampla defesa, ficando, a seus juízos, a apresentação ou não de justificativa, ainda que não sejam imputadas ao gestor falecido quaisquer consequências jurídicas. Por todo o exposto, votou pelo retorno dos autos ao relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, para emissão

de parecer prévio, garantindo o contraditório e a ampla defesa aos sucessores do gestor falecido. O voto foi aprovado, vencido em parte o Cons. José Alves Viana, no ponto exposto acima, e o Cons. Cláudio Couto Terrão e Cons. Mauri Torres, que entenderam pela extinção do processo de prestação de contas, sem resolução de mérito, em razão do falecimento do responsável pelas contas de governo (Prestação de Contas Municipal n. 685.606, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 12.12.12) (grifamos).

Os pareceres prévios contidos nos processos ns.695.528, 480.297 e 680.260 do TCEMG também seguem a tese acima exposta.

Além dos exemplos citados, o Tribunal de Contas de Santa Catarina emitiu parecer prévio após o falecimento do Prefeito Municipal de Maravilha, no exercício de 2008.

Há de se ressaltar que o ora recorrente exerceu plenamente seu direito à ampla defesa e ao contraditório, em todas as oportunidades legais para tanto, inclusive com a produção de defesa oral e nova juntada de documentos na própria etapa processual em que se encontra, qual seja, fase recursal. Tudo isso corrobora o entendimento que o processo deve ser apreciado, e mais, está apto para ser apreciado.

Dando seguimento ao feito, sugeriu-se o encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo de Contas para análise dos documentos de natureza contábil que se expôs por meio Manifestação Técnica 98/2017, de fls. 673/681.

Em seguida, os autos retornaram a esta Secretaria, para análise conclusiva.

II. DO MÉRITO

Verifica-se que os argumentos lançados pelo recorrente dizem respeito à matéria exclusivamente contábil, motivo pelo qual as razões recursais foram devidamente apreciadas pela Secex Contas, por meio da Manifestação Técnica 98/2017-1, de fls. 673/681, à qual se reporta e cuja proposta de encaminhamento se transcreve:

As razões de recurso constantes no presente processo foram analisadas, resultando na opinião pela subsistência do Parecer Prévio 027/2013, haja vista que o jurisdicionado aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, um percentual abaixo do mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, quanto ao mérito, no que diz respeito às razões apresentadas quanto aos aspectos técnico-contábeis, pelo **NÃO PROVIMENTO**, nos termos da Manifestação Técnica 98/2017-5, de fls. 673/681, exarada pela Secretaria de Controle Externo de Contas.

Em 22 de fevereiro de 2017.

Respeitosamente,

JOSÉ AUGUSTO MARTINS MEIRELLES FILHO

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.642

Ao Conselheiro Relator **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**, com a manifestação da Secex Recursos externada pela Instrução Técnica antecedente.

Em 22 de fevereiro de 2017.

JOSÉ AUGUSTO MARTINS MEIRELLES FILHO
Coordenador da SecexRecursos
Matrícula n. 202.642