



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Pós-Deliberação
Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435
Tel.: (31)3348-2111



Ofício nº: 3273/2018

Processo nº: 2627

Belo Horizonte, 02 de março de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
Daniel Flávio de Moura Carvalho
Presidente da Câmara Municipal de Contagem
Praça São Gonçalo, 18 – Centro
Contagem/MG – 32017-730

*A Promotoria Geral,
Atc. do Setor de Câmbios.
Para conhecimento -
LUIZ OTÁVIO IANNINI DE FREITAS
09/03/2018
Diretor Legislativo
Câmara Municipal de Contagem*

Senhor Presidente,

Cientifico-lhe da decisão publicada no Diário Oficial de Contas do dia 18/12/2017, referente ao processo em epígrafe e constante do Acórdão.

Informo que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço www.tce.mg.gov.br, "ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS".

Respeitosamente,

Giovana
Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora

Procedimentos
Contagem 07 de 03 de 2018
Uiviane Silva
PRESIDÊNCIA CMC

LC

COMUNICADO IMPORTANTE

As intimações referentes a este processo serão realizadas por meio de publicação no Diário Oficial de Contas, salvo disposição expressa do Relator, nos termos do disposto no art. 166, §3º da Res. 12/2008 e art. 26, §2º da Res. 10/2010. Acesse: doc.tce.mg.gov.br.

Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – www.tce.mg.gov.br

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 2627

Procedência: Prefeitura Municipal de Contagem

Exercício: 1984

Responsável: Newton Cardoso

MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE DE EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

A falta de informações e de documentação probatória suficientes, sobretudo em relação aos apontamentos de irregularidade, inviabiliza a formação de convencimento sobre as contas em questão, bem como a ampla defesa material dos interessados, e caracteriza ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

34ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 27/11/2017

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Contagem, relativa ao exercício financeiro de 1984, cujo exame técnico processou-se na sistemática anteriormente adotada pelo Tribunal, na qual o exame das contas envolvia não só a análise dos balanços e a verificação do cumprimento dos índices e limites constitucionais até então existentes, mas, também, a análise da legalidade das despesas e da remuneração dos agentes políticos, todos realizados a partir dos balancetes e respectivos comprovantes então remetidos ao Tribunal.

No caso específico dos autos, o estudo técnico acostado às fls. 560 a 568, acompanhado dos anexos pertinentes, fls. 485 a 559, ao apresentar a análise das contas do chefe do Poder Executivo Municipal, consignou que os saldos bancários foram devidamente comprovados, que os créditos suplementares e especiais obedeceram aos dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, e que o balanço financeiro conferiu com o somatório dos balancetes mensais.

Consignou, também, que o município teria aplicado 20% da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não retratou se o município aplicou 6% do FPM em programas de saúde, uma vez que o campo destinado a essa informação não foi preenchido.

Por outro lado, apontou diversas irregularidades, tais como: divergência no saldo de numerário de caixa, falta de empenho prévio, realização de despesas sem convênio, sem comprovação, sem licitação, despesas não afetas ao Município, viagens sem comprovantes, subvenções concedidas sem prestações de contas, subsídios pagos de forma irregular ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, bem assim inadimplência em operações de créditos realizadas sem o parecer deste Tribunal.

O referido estudo englobou, ainda, a análise das contas de gestão da Câmara Municipal, da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, tendo a Unidade Técnica registrado, igualmente, irregularidades concernentes à formalização da despesa pública, à exemplo da falta de empenho prévio, despesas sem comprovação, sem licitação, despesas não afetas à municipalidade, sem quitação e subsídios pagos a maior aos vereadores, entre outros. Ao final, manifestou-se o Órgão Técnico pela emissão de parecer prévio pela aprovação parcial das contas, em face das ocorrências pontuadas.

Nos termos do documento de fl. 572, o então Auditor Lauro Guerra, opinou pela emissão de “parecer prévio parcial à aprovação das contas”, com as ressalvas apontadas pela Unidade Técnica.

Por sua vez, a Procuradoria de Justiça junto ao Tribunal, conforme manifestação de fl. 573, requereu o cumprimento de diligência para que fossem providenciadas as correções das irregularidades anotadas.

Às fls. 575 a 583, consta relatório da Assistência da Auditoria, concluindo pela emissão de parecer prévio pela aprovação parcial das contas prestadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do Ofício nº 66/2010, manifestou-se pela adoção das providências necessárias ao cumprimento da Ordem de Serviço Presidencial nº 01/97, para a promoção do arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 176 e seguintes do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalto que, acerca das matérias abordadas nos autos que não envolvem o escopo do parecer prévio a ser emitido sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, consoante dispõem a Resolução nº 4, de 2009, e a Ordem de Serviço nº 7, de 2010, notadamente as ocorrências relativas às contas dos gestores das entidades da administração indireta, especificamente da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, bem como à do chefe do Poder Legislativo Municipal, caberia o desentranhamento das peças processuais pertinentes e respectiva formação de autos apartados, por constituírem matérias de processos de naturezas distintas que não são afetos à prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão de parecer prévio.

Contudo, deixei de determinar a adoção de tal procedimento, por constatar dois aspectos relevantes que resultam na inviabilidade de constituição dos citados processos. Vejamos.

Primeiro, com relação à possível pretensão punitiva do Tribunal, verifica-se que a interrupção do prazo de prescrição deu-se pela data de autuação do processo, ocorrida em 30/11/89, fl. 570. E, transcorridos mais de oito anos, contados daquela data, sem a incidência de quaisquer das causas suspensivas da prescrição, previstas no art. 182-D da Resolução nº 12, de 2008, alterada pela de nº 17, de 2014, não houve decisão de mérito.

Dessa forma, entendo configurada a hipótese legal de incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação às matérias que deveriam ser objeto de julgamento, por aplicação dos artigos 110-A, 110-B, 110-C e do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102, de 2008, que foram a ela acrescentados pelas Leis Complementares nº 120, de 2011, e nº 133, de 2014.

Segundo, quanto à pretensão ressarcitória, em que pese a presunção de veracidade com que se revestem as informações constantes no relatório técnico acostado aos autos, a instrução

processual carece de documentos probatórios bastantes para subsidiar as conclusões e a formação de convencimento acerca das ocorrências constatadas.

A presunção de veracidade diz respeito à certeza de que os atos administrativos foram editados conforme a realidade fática, mas tal presunção não lhe confere o caráter da imutabilidade, admitindo prova em contrário.

A prova elucidativa das questões abordadas não permite que seja substituída por informações prestadas nos autos, ainda que oriundas de um órgão tecnicamente apto. E não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito à falta das provas materiais das irregularidades relativas às despesas versadas, que devem estar consubstanciadas em documento representativo, de valor jurídico, capaz de instruir ou esclarecer o processo, bem como provar os apontamentos e informações nele produzidas.

Com efeito, o livre convencimento do julgador não deve estar restrito à informação técnica, mas, por prudência, ao conjunto probatório dos autos, que, se ausente, prejudica e impede o exame de mérito.

Assim, a constatação de que não constam dos autos quaisquer comprovantes das despesas tidas como irregulares, notadamente as folhas de pagamento analisadas pela Unidade Técnica, permite, por si só, sustentado em decisões precedentes, v.g. nos processos n.ºs. 407.576, 55.768 e 489.898, concluir pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sobretudo aquele que poderia vir a ser constituído a partir do desentranhamento, dada a insuficiência de requisito indispensável para apreciação da matéria, fato que resulta em prejuízo ao exame dos atos inicialmente considerados como irregulares, em especial o concernente à remuneração dos agentes políticos à época.

Aliado a isso, tem-se o extenso lapso temporal transcorrido desde a ocorrência dos fatos, o que também obsta o prosseguimento do feito.

Entendo que, para dar prosseguimento aos processos que seriam gerados a partir do desentranhamento, seria imprescindível a elaboração de exame conclusivo sobre as matérias remanescentes, após o que, dependendo do que ficasse apurado, seria necessária a citação dos responsáveis, para garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ressalto, porém, que se passaram quase trinta anos, contados da análise inicial, que reportou a possíveis irregularidades passíveis de ressarcimento.

Nesse particular, ainda que possa o Tribunal reabrir a instrução do processo em exame para verificar possível ocorrência de dano material ao erário municipal, a ressalva da indisponibilidade do interesse público e da imprescritibilidade da reparação de dano ao erário não tem o condão de evitar as consequências advindas do longo decurso do tempo, fato que, em casos como os dos autos, dificultaria sobremaneira o exercício do amplo e efetivo direito de defesa, sobretudo sob o seu aspecto material, daqueles agentes públicos que fossem, possivelmente, envolvidos.

Em lição concebida com olhos no processo civil – mas que reputo aplicável à generalidade dos processos, incluído o de controle –, ensina Cândido Rangel Dinamarco que “a realização regular e ordenada de todos os atos do procedimento [...] constitui penhor da observância de superiores garantias constitucionais, especialmente do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, mediante oferta de reais e equilibradas oportunidades de participação aos sujeitos litigantes; nesse sentido é que se diz que o procedimento legitima o exercício do poder [...]” (*Instituições de direito processual civil*. 4ª ed. v. II. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 621).

Essa ampla defesa material, e não apenas formal, tornar-se-ia impossível, pelo longo período de tempo transcorrido desde a época em que os atos foram praticados.

Como é cediço, defesas são construídas a partir de documentos e de lembranças, e, se o lapso temporal torna incerta a existência destas e daqueles, acaba por mitigar a possibilidade mesma de defesa; simplesmente, não poderia ser qualificada como ampla uma defesa que viesse a ser franqueada – e, é claro, produzida – mais trinta anos depois do ato acoimado de irregular.

Ademais, vale lembrar que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, de 2005, a efetiva prestação jurisdicional passou a ter relevância de princípio fundamental, pois foi acrescentado o inciso LXXVIII ao art. 5º da Carta Magna, que consagra o princípio da razoável duração do processo, nestes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Vale lembrar, também, que a imprescritibilidade que se extrai do § 5º do art. 37 da Constituição da República não mais encontra amparo firme na doutrina. Tome-se, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello, que, até a 26ª edição de seu Curso de Direito Administrativo, afirmava, tão somente que “[...] por força do art. 37, § 5º da Constituição, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”. Em edição mais recente, a obra consagrada exterioriza pensamento mais voltado para o reconhecimento de que essa imprescritibilidade não se coaduna com o texto constitucional:

Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do § 5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. Convencemo-nos de sua erronia ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irresponsável, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Destarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) – e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida –, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.

O entendimento ora exposto também encontra eco em decisões precedentes em casos análogos, v.g., nos autos do Processo nº 443.477, apreciados na Sessão de 30/11/2015, da Primeira Câmara.

Diante do exposto, deixo de determinar o desentranhamento da matéria para formação de autos apartados, por se configurar inócua, nos termos retratados.

Dando continuidade, no tocante à análise da prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal propriamente dita, para fins de emissão de parecer prévio, ressalto que o exame técnico inicial foi concluído em 21/8/1989, fl. 568, não tendo sido promovido, no decorrer da tramitação processual, qualquer ato de citação do gestor responsável.

Em regular tramitação, o processo foi encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal, em 18/12/2009, o qual se manifestou em 14/9/2010, pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 176 e seguintes do Regimento Interno.

Isso posto, considerando que a prestação de contas em exame deu entrada nesta Corte há mais de trinta anos e que não traz em seu bojo informações e documentação probatória suficientes, sobretudo em relação aos apontamentos de irregularidade, o que inviabiliza a formação de convencimento sobre as contas em questão, como também o exercício da ampla defesa material do responsável, e, ainda, que não houve qualquer ato de citação do responsável, entendendo caracterizada a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual considero que o Tribunal ficou impossibilitado de emitir parecer prévio sobre as contas em causa, pelo que voto pelo arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições contidas no § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008 (RITCEMG), devendo ser comunicada a Câmara Municipal de Contagem.

III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, no tocante às matérias abordadas nos autos que não compõem o escopo para fins de emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, bem assim as relativas às contas dos gestores das entidades da administração indireta, especificamente da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, bem como as do chefe do Poder Legislativo Municipal, deixo de determinar o desentranhamento da documentação pertinente para formação de autos apartados, porquanto inócua, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de oito anos, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível, aliada à falta de citação dos responsáveis, à inexistência nos autos dos comprovantes de despesa e o longo tempo decorrido do fato gerador, o que implica evidente prejuízo ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do meu convencimento.

Ainda diante das razões expendidas na fundamentação, voto pela impossibilidade de emissão de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício financeiro de 1984, de responsabilidade do Sr. Newton Cardoso, Prefeito do Município de Contagem, em face da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, e, consequentemente, pelo arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições do § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008.

Comunique-se a Câmara Municipal de Contagem do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** determinar o arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições do § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008, tendo em vista a impossibilidade de emissão de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício financeiro de 1984, de responsabilidade do Sr. Newton Cardoso, Prefeito do Município de Contagem, em face da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; **II)** deixar de determinar o desentranhamento da documentação pertinente para formação de autos apartados, porquanto inócua, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de oito anos, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível, aliada à falta de citação dos responsáveis, à inexistência nos autos dos comprovantes de despesa e o longo tempo decorrido do fato gerador, o que implica evidente prejuízo ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do convencimento; **III)** determinar que a Câmara Municipal de Contagem seja comunicada do inteiro teor desta decisão.

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

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de novembro de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de 18/12/2017, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, 18/12/2017

Coord. de Sistematização e Publicação das
Deliberações e Jurisprudência

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 2627

Procedência: Prefeitura Municipal de Contagem
Exercício: 1984
Responsável: Newton Cardoso
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE DE EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

A falta de informações e de documentação probatória suficientes, sobretudo em relação aos apontamentos de irregularidade, inviabiliza a formação de convencimento sobre as contas em questão, bem como a ampla defesa material dos interessados, e caracteriza ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

34ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 27/11/2017

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Contagem, relativa ao exercício financeiro de 1984, cujo exame técnico processou-se na sistemática anteriormente adotada pelo Tribunal, na qual o exame das contas envolvia não só a análise dos balanços e a verificação do cumprimento dos índices e limites constitucionais até então existentes, mas, também, a análise da legalidade das despesas e da remuneração dos agentes políticos, todos realizados a partir dos balancetes e respectivos comprovantes então remetidos ao Tribunal.

No caso específico dos autos, o estudo técnico acostado às fls. 560 a 568, acompanhado dos anexos pertinentes, fls. 485 a 559, ao apresentar a análise das contas do chefe do Poder Executivo Municipal, consignou que os saldos bancários foram devidamente comprovados, que os créditos suplementares e especiais obedeceram aos dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, e que o balanço financeiro conferiu com o somatório dos balancetes mensais.

Consignou, também, que o município teria aplicado 20% da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não retratou se o município aplicou 6% do FPM em programas de saúde, uma vez que o campo destinado a essa informação não foi preenchido.

Por outro lado, apontou diversas irregularidades, tais como: divergência no saldo de numerário de caixa, falta de empenho prévio, realização de despesas sem convênio, sem comprovação, sem licitação, despesas não afetas ao Município, viagens sem comprovantes, subvenções concedidas sem prestações de contas, subsídios pagos de forma irregular ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, bem assim inadimplência em operações de créditos realizadas sem o parecer deste Tribunal.

O referido estudo englobou, ainda, a análise das contas de gestão da Câmara Municipal, da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, tendo a Unidade Técnica registrado, igualmente, irregularidades concernentes à formalização da despesa pública, à exemplo da falta de empenho prévio, despesas sem comprovação, sem licitação, despesas não afetas à municipalidade, sem quitação e subsídios pagos a maior aos vereadores, entre outros. Ao final, manifestou-se o Órgão Técnico pela emissão de parecer prévio pela aprovação parcial das contas, em face das ocorrências pontuadas.

Nos termos do documento de fl. 572, o então Auditor Lauro Guerra, opinou pela emissão de “parecer prévio parcial à aprovação das contas”, com as ressalvas apontadas pela Unidade Técnica.

Por sua vez, a Procuradoria de Justiça junto ao Tribunal, conforme manifestação de fl. 573, requereu o cumprimento de diligência para que fossem providenciadas as correções das irregularidades anotadas.

Às fls. 575 a 583, consta relatório da Assistência da Auditoria, concluindo pela emissão de parecer prévio pela aprovação parcial das contas prestadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do Ofício nº 66/2010, manifestou-se pela adoção das providências necessárias ao cumprimento da Ordem de Serviço Presidencial nº 01/97, para a promoção do arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 176 e seguintes do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalto que, acerca das matérias abordadas nos autos que não envolvem o escopo do parecer prévio a ser emitido sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, consoante dispõem a Resolução nº 4, de 2009, e a Ordem de Serviço nº 7, de 2010, notadamente as ocorrências relativas às contas dos gestores das entidades da administração indireta, especificamente da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, bem como à do chefe do Poder Legislativo Municipal, caberia o desentranhamento das peças processuais pertinentes e respectiva formação de autos apartados, por constituírem matérias de processos de naturezas distintas que não são afetos à prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão de parecer prévio.

Contudo, deixei de determinar a adoção de tal procedimento, por constatar dois aspectos relevantes que resultam na inviabilidade de constituição dos citados processos. Vejamos.

Primeiro, com relação à possível pretensão punitiva do Tribunal, verifica-se que a interrupção do prazo de prescrição deu-se pela data de autuação do processo, ocorrida em 30/11/89, fl. 570. E, transcorridos mais de oito anos, contados daquela data, sem a incidência de quaisquer das causas suspensivas da prescrição, previstas no art. 182-D da Resolução nº 12, de 2008, alterada pela de nº 17, de 2014, não houve decisão de mérito.

Dessa forma, entendo configurada a hipótese legal de incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação às matérias que deveriam ser objeto de julgamento, por aplicação dos artigos 110-A, 110-B, 110-C e do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102, de 2008, que foram a ela acrescentados pelas Leis Complementares nº 120, de 2011, e nº 133, de 2014.

Segundo, quanto à pretensão ressarcitória, em que pese a presunção de veracidade com que se revestem as informações constantes no relatório técnico acostado aos autos, a instrução

processual carece de documentos probatórios bastantes para subsidiar as conclusões e a formação de convencimento acerca das ocorrências constatadas.

A presunção de veracidade diz respeito à certeza de que os atos administrativos foram editados conforme a realidade fática, mas tal presunção não lhe confere o caráter da imutabilidade, admitindo prova em contrário.

A prova elucidativa das questões abordadas não permite que seja substituída por informações prestadas nos autos, ainda que oriundas de um órgão tecnicamente apto. E não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito à falta das provas materiais das irregularidades relativas às despesas versadas, que devem estar consubstanciadas em documento representativo, de valor jurídico, capaz de instruir ou esclarecer o processo, bem como provar os apontamentos e informações nele produzidas.

Com efeito, o livre convencimento do julgador não deve estar restrito à informação técnica, mas, por prudência, ao conjunto probatório dos autos, que, se ausente, prejudica e impede o exame de mérito.

Assim, a constatação de que não constam dos autos quaisquer comprovantes das despesas tidas como irregulares, notadamente as folhas de pagamento analisadas pela Unidade Técnica, permite, por si só, sustentado em decisões precedentes, v.g. nos processos n.ºs. 407.576, 55.768 e 489.898, concluir pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sobretudo aquele que poderia vir a ser constituído a partir do desentranhamento, dada a insuficiência de requisito indispensável para apreciação da matéria, fato que resulta em prejuízo ao exame dos atos inicialmente considerados como irregulares, em especial o concernente à remuneração dos agentes políticos à época.

Aliado a isso, tem-se o extenso lapso temporal transcorrido desde a ocorrência dos fatos, o que também obsta o prosseguimento do feito.

Entendo que, para dar prosseguimento aos processos que seriam gerados a partir do desentranhamento, seria imprescindível a elaboração de exame conclusivo sobre as matérias remanescentes, após o que, dependendo do que ficasse apurado, seria necessária a citação dos responsáveis, para garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ressalto, porém, que se passaram quase trinta anos, contados da análise inicial, que reportou a possíveis irregularidades passíveis de ressarcimento.

Nesse particular, ainda que possa o Tribunal reabrir a instrução do processo em exame para verificar possível ocorrência de dano material ao erário municipal, a ressalva da indisponibilidade do interesse público e da imprescritibilidade da reparação de dano ao erário não tem o condão de evitar as consequências advindas do longo decurso do tempo, fato que, em casos como os dos autos, dificultaria sobremaneira o exercício do amplo e efetivo direito de defesa, sobretudo sob o seu aspecto material, daqueles agentes públicos que fossem, possivelmente, envolvidos.

Em lição concebida com olhos no processo civil – mas que reputo aplicável à generalidade dos processos, incluído o de controle –, ensina Cândido Rangel Dinamarco que “a realização regular e ordenada de todos os atos do procedimento [...] constitui penhor da observância de superiores garantias constitucionais, especialmente do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, mediante oferta de reais e equilibradas oportunidades de participação aos sujeitos litigantes; nesse sentido é que se diz que o procedimento legitima o exercício do poder [...]” (*Instituições de direito processual civil*. 4ª ed. v. II. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 621).

Essa ampla defesa material, e não apenas formal, tornar-se-ia impossível, pelo longo período de tempo transcorrido desde a época em que os atos foram praticados.

Como é cediço, defesas são construídas a partir de documentos e de lembranças, e, se o lapso temporal torna incerta a existência destas e daqueles, acaba por mitigar a possibilidade mesma de defesa; simplesmente, não poderia ser qualificada como ampla uma defesa que viesse a ser franqueada – e, é claro, produzida – mais trinta anos depois do ato acoimado de irregular.

Ademais, vale lembrar que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, de 2005, a efetiva prestação jurisdicional passou a ter relevância de princípio fundamental, pois foi acrescentado o inciso LXXVIII ao art. 5º da Carta Magna, que consagra o princípio da razoável duração do processo, nestes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Vale lembrar, também, que a imprescritibilidade que se extrai do § 5º do art. 37 da Constituição da República não mais encontra amparo firme na doutrina. Tome-se, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello, que, até a 26ª edição de seu Curso de Direito Administrativo, afirmava, tão somente que “[...] por força do art. 37, § 5º da Constituição, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”. Em edição mais recente, a obra consagrada exterioriza pensamento mais voltado para o reconhecimento de que essa imprescritibilidade não se coaduna com o texto constitucional:

Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do § 5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. Convencemo-nos de sua errônea ao ouvir a exposição feita no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009, pelo jovem e brilhante professor Emerson Gabardo, o qual aportou um argumento, ao nosso ver irresponsável, em desfavor da imprescritibilidade, a saber: o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo. De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Destarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) – e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida –, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.

O entendimento ora exposto também encontra eco em decisões precedentes em casos análogos, v.g., nos autos do Processo nº 443.477, apreciados na Sessão de 30/11/2015, da Primeira Câmara.

Diante do exposto, deixo de determinar o desentranhamento da matéria para formação de autos apartados, por se configurar inócua, nos termos retratados.

Dando continuidade, no tocante à análise da prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal propriamente dita, para fins de emissão de parecer prévio, ressalto que o exame técnico inicial foi concluído em 21/8/1989, fl. 568, não tendo sido promovido, no decorrer da tramitação processual, qualquer ato de citação do gestor responsável.

Em regular tramitação, o processo foi encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal, em 18/12/2009, o qual se manifestou em 14/9/2010, pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 176 e seguintes do Regimento Interno.

Isso posto, considerando que a prestação de contas em exame deu entrada nesta Corte há mais de trinta anos e que não traz em seu bojo informações e documentação probatória suficientes, sobretudo em relação aos apontamentos de irregularidade, o que inviabiliza a formação de convencimento sobre as contas em questão, como também o exercício da ampla defesa material do responsável, e, ainda, que não houve qualquer ato de citação do responsável, entendendo caracterizada a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual considero que o Tribunal ficou impossibilitado de emitir parecer prévio sobre as contas em causa, pelo que voto pelo arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições contidas no § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008 (RITCEMG), devendo ser comunicada a Câmara Municipal de Contagem.

III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, no tocante às matérias abordadas nos autos que não compõem o escopo para fins de emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, bem assim as relativas às contas dos gestores das entidades da administração indireta, especificamente da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC e do Centro Industrial de Contagem – CINCO, bem como as do chefe do Poder Legislativo Municipal, deixo de determinar o desentranhamento da documentação pertinente para formação de autos apartados, porquanto inócua, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de oito anos, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorável, aliada à falta de citação dos responsáveis, à inexistência nos autos dos comprovantes de despesa e o longo tempo decorrido do fato gerador, o que implica evidente prejuízo ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do meu convencimento.

Ainda diante das razões expendidas na fundamentação, voto pela impossibilidade de emissão de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício financeiro de 1984, de responsabilidade do Sr. Newton Cardoso, Prefeito do Município de Contagem, em face da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, e, consequentemente, pelo arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições do § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008.

Comunique-se a Câmara Municipal de Contagem do inteiro teor desta decisão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** determinar o arquivamento dos autos, com fulcro nas disposições do § 3º do art. 71 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008, tendo em vista a impossibilidade de emissão de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício financeiro de 1984, de responsabilidade do Sr. Newton Cardoso, Prefeito do Município de Contagem, em face da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; **II)** deixar de determinar o desentranhamento da documentação pertinente para formação de autos apartados, porquanto inócua, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de oito anos, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível, aliada à falta de citação dos responsáveis, à inexistência nos autos dos comprovantes de despesa e o longo tempo decorrido do fato gerador, o que implica evidente prejuízo ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do convencimento; **III)** determinar que a Câmara Municipal de Contagem seja comunicada do inteiro teor desta decisão.

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

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de novembro de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coord. de Sistematização e Publicação das
Deliberações e Jurisprudência