



RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 750/2014 — PLENO

1. Processo nº: 5676/2014
2. Classe de assunto: 03 – Consulta
- 2.1. Assunto: 05 – Consulta sobre recursos a serem destinados ao Conselho Municipal de Saúde de Araguaína
3. Consulente: Ronaldo Dimas Pereira Nogueira – Prefeito Municipal de Araguaína/TO
4. Órgão: Prefeitura de Araguaína/TO
5. Relator: Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves
6. Representante do Ministério Público: Raquel Medeiros Sales de Almeida
7. Procurador constituído nos autos: não há

EMENTA: CONSULTA. PREFEITO DE ARAGUAÍNA. LEGALIDADE. RECURSOS DESTINADOS AO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ARTIGO 150, INCISO III C/C § 2º DO REGIMENTO INTERNO. NÃO FORMULAÇÃO DE QUESITOS OBJETIVOS. NÃO CONHECIMENTO DA CONSULTA.

8. DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de n.º 5676/2014 – Consulta formulada pelo Senhor Ronaldo Dimas Pereira Nogueira – Prefeito de Araguaína/TO, acerca dos recursos a serem destinados ao Conselho Municipal de Saúde de Araguaína.

Considerando os termos dos Pareceres exarados pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas.

Considerando a previsão dos artigos 150 a 155 do Regimento Interno, que estabelecem os requisitos de admissibilidade dos processos de consulta de que trata o inciso XIX do art. 1º da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001.

Considerando que as consultas endereçadas a esta Corte devem versar sobre questões objetivas relacionadas à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, ou sobre teses formuladas, dentro das competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas, sendo que a resposta dada será sempre em tese.

Considerando o voto do Ministro Benjamin Zymler, na decisão contida no Acórdão nº 0831-26/2003, em que afirma que o controle de constitucionalidade abstrato compete exclusivamente ao Poder Judiciário.

Considerando que no caso em exame objetiva o consulente verdadeiro pronunciamento acerca da validade de uma lei municipal em vigor.

Considerando que o consulente não formula seu questionamento de modo objetivo, claro, com quesitos objetivos, e, ainda, ao Tribunal de



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Contas não é dada competência para realizar controle abstrato de constitucionalidade.

Considerando, por fim, o inteiro teor do Voto exarado nos presentes autos.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 294, inciso XV, do Regimento Interno do TCE:

8.1 Não conhecer da presente consulta, por não preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no art. 150, inciso III c/c § 2º, do Regimento Interno, eis que o consulente não formula seu questionamento de modo objetivo, claro, com quesitos objetivos, e, ainda, ao Tribunal de Contas não é dada competência de realizar controle abstrato de constitucionalidade;

8.2 Recomendar ao gestor consulente que observe os artigos 150 a 156 do Regimento Interno, especialmente no que diz respeito à necessidade de indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

8.3 Determinar o envio de cópia desta decisão à 2ª Diretoria de Controle Externo, para que em auditoria analise eventual inconstitucionalidade da norma, ilegalidade ou irregularidade no repasse;

8.4 Dar conhecimento ao consulente, Sr. Ronaldo Dimas Pereira Nogueira – Prefeito de Araguaína/TO, do inteiro teor da Decisão, remetendo-lhe cópia do Relatório, Voto e Decisão;

8.5 Determinar a publicação da Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, nos termos do art. 27, caput, da Lei nº. 1.284/2001, para que surta os efeitos legais necessários;

8.6 Determinar, após o trânsito em julgado, a remessa à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO para as providências de arquivamento.

Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 26/11/2014, sob a presidência do Conselheiro Vice-Presidente Manoel Pires dos Santos, o Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, os Conselheiros-Substitutos Aduilton Linhares da Silva, Jesus Luiz de Assunção e Moisés Vieira Labre, substituto de Conselheiro da 6ª relatoria votaram com o Relator, Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves. Esteve presente a Procuradora Geral de Contas, Litza Leão Gonçalves. O resultado proclamado foi por unanimidade dos votos.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões Plenárias, em Palmas, Capital do Estado, aos 26 dias do mês de novembro de 2014.

1. Processo nº: 5676/2014

2. Classe de assunto: 03 – Consulta

2.1. Assunto: 05 – Consulta sobre recursos a serem destinados ao Conselho Municipal de Saúde de Araguaína



3. Consultante: Ronaldo Dimas Pereira Nogueira – Prefeito Municipal de Araguaína/TO
4. Órgão: Prefeitura de Araguaína/TO
5. Relator: Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves
6. Representante do Ministério Público: Raquel Medeiros Sales de Almeida
7. Procurador constituído nos autos: não há

8. RELATÓRIO N.º 282/2014

8.1 Versam os presentes autos sobre Consulta subscrita pelo Prefeito de Araguaína/TO, Senhor Ronaldo Dimas Pereira Nogueira, formulada nos seguintes termos:

- 1) É obrigatória a inscrição do Conselho Municipal de Saúde junto ao CNPJ/MF?
- 2) Quem deverá ser o ordenador de despesas do Conselho Municipal de Saúde?
- 3) O Conselho Municipal de Saúde prestará contas ao Egrégio Tribunal de Contas via SICAP/CONTÁBIL?
- 4) Acerca da prestação de contas do Conselho Municipal de Saúde, a mesma comporá a prestação de contas consolidadas do Município de Araguaína?

8.2 Consta nos autos Parecer da lavra do Secretário Municipal da Fazenda, esclarecendo a natureza jurídica e as funções do referido conselho de Saúde. Ademais, traz abordagens acerca da Lei Municipal nº 2.738/2011, que reestruturou a citada entidade e que dispõe de maneira genérica que as despesas do Conselho serão custeadas com recursos financeiros na ordem de 1,0% da verba constitucional do Município.

8.3 Após o exame da matéria, a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios (COACC) emitiu o Parecer Técnico Jurídico nº 110/2014, opinando pelo não conhecimento da consulta, pelo fato de se tratar de um caso concreto, senão vejamos:

“A dúvida suscitada na consulta, tal como ocorreu atinge pela via oblíqua o parâmetro constitucional e infraconstitucional posta pelo legislador, ademais, fere o cerne da própria fiscalização imposta pela Corte, importando, assim, em um total desvirtuamento de suas funções, isto é, o Consultante nivelou o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins em longa manus do órgão, isto é, da Prefeitura Municipal de Araguaína.

Nesse contexto, é imperioso destacar que o órgão Consultante possui assessoramento jurídico próprio do qual deve se valer para lhe prestar a aludida consulta, no sentido de cumprir o seu desiderato, qual seja, a solução jurídica para o caso em análise, objetivando dar concretude ao regramento legal, a implementação das ações administrativas no sentido de gerir os recursos fixados na lei, na ordem de 1,0% da verba constitucional do município.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

[...] Ex positis, e por tudo que dos autos consta, emito o presente PARECER, no qual opino pelo não conhecimento da Consulta nos termos em que foi formulada.” (grifo meu).

8.4 Da mesma maneira, o Corpo Especial de Auditores, pelo Parecer de Auditoria nº 1830/2014, aduz que o feito não atende aos pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie, na medida em que indaga de forma transversa acerca da validade da Lei Municipal nº 2.138/2011, que reestrutura do referido Conselho, in verbis:

“A despeito disso, porém, o Tribunal de Contas pode informar ao Consulente que a Procuradoria do Município deve fazer uma análise rigorosa da constitucionalidade da Lei trazida, de nº 2.738/2011, cotejando-a também com toda a legislação nacional aplicável aos Fundos e Conselhos de Saúde, sejam eles de âmbito federal, estadual ou municipal.

Analisado o caso à luz da legislação nacional e federal aplicável, a própria Procuradoria Jurídica do Município deverá orientar o Consulente nas decisões sobre as perguntas que formula.

Ao teor do exposto, e com fundamento no artigo 150, parágrafo segundo, do Regimento Interno, manifestamo-nos no sentido de que o Tribunal de Contas não conheça da presente Consulta, por não atender a todos os pressupostos de admissibilidade previstos para espécie, orientando o Consulente, porém, no sentido de que submeta o caso à Procuradoria Jurídica do Município para as análises e adoção das providências que entender cabíveis”(grifo meu).

8.5 Outrossim, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 1733/2014, ratifica os posicionamentos externados pelos setores deste Tribunal e conclui pelo não conhecimento do expediente, nos seguintes termos:

“Não obstante os pontos ora debatidos, esta representante concorda com o Corpo Técnico e com a Ilustre Auditoria no sentido de que a Procuradoria do Município deve analisar a constitucionalidade da Lei que reestrutura o Conselho Municipal de Saúde e aplicar rigorosamente toda a legislação concernente ao tema” (grifo meu).

8.6 É o relatório que basta para decidir.

9. VOTO

9.1 DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA:

9.1.1 Preliminarmente, realço que as Consultas dirigidas a esta Corte de Contas são regulamentadas pelo art. 1º, XIX, e §5º, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c arts. 150 a 155 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. À luz dos mencionados dispositivos, elas devem versar sobre questões jurídicas relacionadas à interpretação da legislação aplicável a um caso concreto ou sobre fatos hipotéticos, todos dentro das competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas, sendo que a resposta será dada sempre em tese.



9.1.2 Isso posto, convém ressaltar que o comando do artigo 150, inciso III c/c seu §2º, do RITCE/TO é claro ao estabelecer que a consulta deve indicar precisamente a dúvida ou a controvérsia suscitada, bem como os questionamentos na forma objetiva. Verdade seja, caso não sejam atendidos tais pressupostos, deverá este Tribunal não conhecer do feito, tal qual ocorre quando a Consulta é elaborada de modo ininteligível ou capcioso.

9.1.3 Por último, esclareço que as respostas fornecidas solidificam-se em atos normativos, abstratos, de prejudgamento de tese, os quais serão aplicados no âmbito da Administração Pública sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas. À vista disso, é que se revela a importância de o consulente elucidar de forma clara e categórica as dúvidas que tenha ao aplicar ou interpretar a legislação.

9.1.4 Isso posto, observo que no presente caso o consulente alicerçou seus questionamentos sobre o inteiro teor da Lei Municipal nº 2.738/2011, de 06 de junho de 2011, que reestruturou o Conselho de Saúde de Araguaína e ainda estipulou que as despesas da entidade serão custeadas com 1,0% da verba constitucional do Município. Assim, como bem esposado nos pareceres emitidos pelos setores internos desta Corte, trata-se de uma situação concreta, em que não há delimitação de qualquer controvérsia acerca da interpretação ou da aplicabilidade da referida norma.

9.1.5 Em outras palavras, as indagações feitas carecem de um estudo sobre a legitimidade do normativo carreado ao processo, especialmente quanto à possibilidade de vinculação de parcela da verba constitucional do município ao Conselho. Quer dizer, para que este Tribunal formule as respostas, teríamos que realizar o controle de constitucionalidade da Lei, o que não nos é permitido fazer na atual conjuntura, como bem explicado pelo Ministro Benjamim Zimler, na decisão contida no Acórdão nº 0831-26/2003, em consulta formulada pela Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados ao Tribunal de Contas da União, acerca de Lei Federal editada no Distrito Federal

“[VOTO]

(...)

35. (...) O § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 estabelece que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese.

36. Significa dizer que a decisão a ser adotada em sede de consulta deve ser obedecida pelos órgãos sujeitos à jurisdição do Tribunal e que venham, de qualquer forma, a ser abrangidos pela matéria objeto do feito. Assim, por exemplo, se a consulta versar sobre a correta aplicação de determinado dispositivo legal afeto a todo o Poder Judiciário, a resposta do Tribunal não obrigará apenas ao órgão consulente, mas estender-se-á a todos os demais órgãos do Judiciário Federal. Este o alcance do caráter normativo de que trata o citado dispositivo legal.

37. Tais processos apresentam, por conseguinte, verdadeira eficácia erga omnes, pelo menos no que pertine à administração pública sujeita à matéria objeto da consulta. Ora, se o processo versa a respeito da aplicação de determinada norma legal e se a conclusão alcançada



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

alude à sua inconstitucionalidade, estará, na verdade, o Tribunal exercendo competência constitucional que não detém, qual seja, o controle abstrato de normas, ainda que de efeitos restritos.

38. Se a decisão da consulta afirmar a inconstitucionalidade da norma, seu caráter normativo acarretará a obrigatoriedade de os órgãos sujeitos à jurisdição do Tribunal não a aplicarem. O efeito prático será a suspensão da eficácia da norma objeto da consulta, o que não pode ser realizado pelo TCU. Reconheça-se que pode esta Corte examinar a constitucionalidade de leis, no exercício de sua missão institucional, porém apenas para decidir o caso concreto. Nunca quando o objeto de processo, cuja decisão possua efeito normativo, for a própria constitucionalidade da norma.”

39. Consoante estabelecido pelo constituinte originário, no ordenamento jurídico nacional apenas o Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal em relação à Constituição Federal e Tribunais de Justiça em referência às Constituições Estaduais e à Lei Orgânica do DF) pode exercer o controle abstrato e concentrado de normas.

40. Legítimo seria o exame da constitucionalidade de norma por parte do Tribunal, em sede de consulta, caso não fosse este o objeto principal do feito. Perfeita a atuação da Corte, nas situações em que, para fundamentar a decisão final, deixa de aplicar determinada norma por considerá-la inconstitucional.”

9.1.6 Sobre esse assunto, é de conhecimento inequívoco que os Tribunais de Contas não estão autorizados a exercer controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista que a permissão de examinar a constitucionalidade da Lei tão-somente poderá ser exercida no âmbito de sua missão institucional e exclusivamente para decidir o caso concreto, de forma incidental.

9.1.7 Nesse vértice, trago à baila o posicionamento do Corpo Especial de Auditores, em que afirma que fica a Consulta em exame a carecer dos requisitos de admissibilidade para a espécie, na medida em que indaga de forma transversa sobre a validade da Lei Municipal nº 2.738/2011, análise essa que teria como consequência orientar as decisões administrativas do Consulente no caso concreto. Ainda acrescenta a Auditoria que analisado o caso à luz da legislação nacional e federal aplicável, a própria Procuradoria Jurídica do Município deverá orientar o Consulente nas decisões sobre as perguntas que formula.

9.1.8 Além disso, ainda ressalto que o Tribunal de Contas da União possui idêntico entendimento, consubstanciado no artigo 265 do seu Regimento Interno, in verbis:

Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (grifo meu).

9.1.9 Destarte, em razão de as respostas requeridas pelo Consulente demandarem um exame de legitimidade da Lei Municipal em comento, o que acarretaria, de fato, um controle de constitucionalidade abstrato, que é impreterivelmente vedado às Cortes de Contas, entendo por



bem não conhecer desta Consulta. Acrescento que este Tribunal, caso entendesse pelo processamento do feito, estaria usurpando a competência do Poder Judiciário, mesmo que fosse para declarar a constitucionalidade da lei, já que o controle de constitucionalidade se refere à fiscalização da Constituição, podendo ser positivo ou negativo.

9.1.10 Assim sendo, recomendo ao gestor que observe os artigos 150 a 156 do Regimento Interno, especialmente no que diz respeito à necessidade de indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada. Outrossim, destaco que o consulente possui órgão de assessoramento jurídico, qual seja, a Procuradoria do Município, da qual pode valer-se para auferir as respostas que almeja.

9.1.11 Em arremate, entendo oportuno a remessa de cópia desta decisão à 2ª Diretoria de Controle Externo, para que em auditoria analise eventual inconstitucionalidade da norma, ilegalidade ou irregularidade no repasse.

10. Diante do exposto, e com fulcro no que dispõe o artigo 1º, inciso XIX, da Lei Orgânica e artigo 150 e ss. do Regimento Interno, acompanhando o posicionamento da Auditoria e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que este Tribunal acate as providências abaixo relacionadas, adotando a decisão, sob a forma de Resolução, que ora submeto ao Pleno:

10.1 Não conheça da presente consulta, por não preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no art. 150, inciso III c/c § 2º, do Regimento Interno, eis que o consulente não formula seu questionamento de modo objetivo, claro, com quesitos objetivos, e, ainda, ao Tribunal de Contas não é dada competência de realizar controle abstrato de constitucionalidade.

10.2 Recomende ao gestor consulente que observe os artigos 150 a 156 do Regimento Interno, especialmente no que diz respeito à necessidade de indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada.

10.3 Determine o envio de cópia desta decisão à 2ª Diretoria de Controle Externo, para que em auditoria analise eventual inconstitucionalidade da norma, ilegalidade ou irregularidade no repasse.

10.4 Dê conhecimento ao consulente, Sr. Ronaldo Dimas Pereira Nogueira – Prefeito de Araguaína/TO, do inteiro teor da Decisão, remetendo-lhe cópia do Relatório, Voto e Decisão.

10.5 Determine a publicação da Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, nos termos do art. 27, caput, da Lei nº. 1.284/2001, para que surta os efeitos legais necessários.

10.6 Determine, após o trânsito em julgado, a remessa à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO para as providências de arquivamento.

GABINETE DA SEGUNDA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, em 26 de novembro de 2014.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Conselheiro ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES
Titular/2ª Relatoria