



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 2ª RELATORIA
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

- 1. Processo nº:** 12.055/2012
- 2. Classe de Assunto:** 06 – Auditoria ou Inspeção
- 2.1 Assunto:** 06 – Auditoria de Regularidade Ref. Período de janeiro a setembro de 2012
- 3. Origem:** Prefeitura Municipal de Itaguatins – TO
- 4. Responsáveis:** Homero Barreto Júnior (ex-Gestor – CPF 806.920.441-91); José Dias Saraiva Filho (ex-Controle Interno – CPF 169.304.441-20); Amaurílio Cândido de Oliveira (ex-Contador – CPF 003.494.251-32); Deuzimar Gomes da Cruz (ex-Secretário Municipal de Finanças e Planejamento – CPF nº 347.941.151-72); Jerônimo Cardoso da Silva (contratado – CPF nº 921.294.471-04); Odagilson Cardoso da Silva (contratado – CPF nº 861.744.441-04); Empresa Sete-Focus Serviços de Cadastramento e Fotografias Aéreas (contratada – CNPJ nº 03.207.397/0001-01)
- 5. Relator:** Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves
- 6. Representante do MP:** Procurador de Contas Márcio Ferreira Brito
- 7. Procurador Constituído nos Autos:** não atuou

8. DESPACHO Nº 347/2018

8.1. Versam os presentes autos sobre a **Auditoria de Regularidade realizada na Prefeitura Municipal de Itaguatins - TO**, no período de janeiro até setembro de 2012, sob a responsabilidade de Homero Barreto Júnior (ex-Gestor); José Dias Saraiva Filho (ex-Controle Interno); Amaurílio Cândido de Oliveira (ex-Contador).

8.2. Os presentes autos de auditoria corriam apensos ao processo nº 7223/2013, que tratava das Contas de Ordenador do respectivo município, e do feito da Tomada de Contas Especial por Instauração nº 6855/2013, mas que, por força do disposto na Resolução nº 510/2017 e no Ato nº 193/2017, passaram a tramitar de maneira autônoma.

8.3. Nessa esteira, objetivando o saneamento do feito, que passou a ter status de processo principal e autônomo após o desapensamento, este Relator, por meio do Despacho nº 23/2018, determinou a replicação e juntada de documentos, bem como retornou os autos ao Corpo Especial de Auditores e Ministério Público de Contas para manifestação específica e conclusiva acerca da Auditoria.

8.4. Ocorre que a Conselheira Substituta Márcia Adriana da Silva Ramos, nos termos do Parecer nº 486/2018, opinou pela citação/intimação dos responsáveis para dar-lhes conhecimento do desapensamento *“e de que seus atos de gestão serão julgados neste processo, para que faça(m) as alegações que considerar cabíveis, inclusive novas alegações quanto aos achados de auditoria, caso queira(m).”*

8.5. O requerimento em questão pautou-se nos seguintes argumentos:

(...) a natureza e a finalidade dos processos de auditoria: destinam-se a assegurar a eficácia do controle e a instruir o julgamento das contas, e as decisões em tais processos, quando definitivas, objetivam a sustação do ato ou do contrato, quando verificada ofensa ao princípio da legalidade e demais princípios constitucionais que regem os atos da administração pública. Observe-se ainda que a conversão em tomada de contas especial, nos termos do RI, só pode ser feita na fiscalização dos contratos, e segundo o regramento ali previsto, ou seja, na dinâmica do processo de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 2ª RELATORIA
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Além disso, é de se observar ainda que, ao transmutar-se a finalidade dos processos de auditoria em processos de julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesa, de toda forma resta descumprida a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 848.826-STF, eis que, embora seja um processo com nomenclatura diversa do processo que deriva do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, possui conteúdo quase idêntico (à exceção única dos demonstrativos contábeis).

Acrescente-se a isso o fato de que a legislação que trata dos processos de prestação de contas é toda voltada para a análise e o julgamento dos atos de gestão, e estabelece critérios de regularidade ou irregularidade a partir da conformidade ou não dos atos de gestão com os princípios insculpidos no artigo 37 da CF/88, segundo a dicção dos artigos 8º, 22, 74, inciso I, e 85, *in totum*, dentre outros, todos da Lei Estadual 1.284/2001.

Desta forma, a tramitação do processo de auditoria em separado, desapensado das contas, como processo autônomo, não altera os fundamentos de fato pelos quais os gestores e demais responsáveis passam a responder perante esta Casa (atos de gestão). Não obstante, os processos de auditoria em questão continuam tendo seu fundamento no art. 71, inciso IV, da CF e servem, ainda assim, para subsidiar os processos que derivam no inciso II (prestação de contas), do mesmo dispositivo constitucional, com fundamento no qual se sustenta a defesa doutrinária do caráter jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas.

Por tais motivos, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, é imprescindível a observância do princípio da ampla defesa e do contraditório para que possam os gestores se manifestar sobre essa guinada na natureza dos processos de auditoria, eis que, de responsáveis em processos de prestação de contas que eles próprios protocolaram nesta Casa, passam à condição responsáveis em processos de iniciativa do Tribunal de Contas e que, sendo apenas auxiliares, ao teor da legislação em vigor, passam, no presente caso, à condição de instrumentos autônomos para a decisão sobre seus atos de gestão.

8.6. Com a devida *vênia* ao posicionamento da eminente Conselheira Substituta, entendo ser o caso de adotar linha distinta, conforme adiante se expõe.

8.7. A auditoria é um instrumento de fiscalização de atos de gestão e contratos, utilizado pelo Tribunal de Contas, cujas finalidades são dispostas no art. 125 do Regimento Interno, senão vejamos:

- I - Exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e razoabilidade;
- II - Avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno;
- III - Acompanhar a execução dos planos, programas e projetos das unidades, quanto aos aspectos de economia, eficiência e efetividade;
- IV - Fornecer elementos para julgamento ou emissão de parecer prévio das contas submetidas ao seu exame.

8.8. Nota-se, portanto, que fornecer elementos para o julgamento das contas ou emissão de parecer prévio é tão somente uma das finalidades do processo, o que não significa que o instrumento se restringe e se exaure a um aspecto auxiliar. A auditoria é independente e autônoma, sendo seu pensamento às prestações de contas uma faculdade do Relator ao presidir a instrução processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 2ª RELATORIA
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

8.9. Na mesma perspectiva, dispõe o art. 140 do RITCE/TO ao possibilitar tanto o apensamento dos processos de fiscalização às prestações de contas, quanto seu julgamento de forma autônoma, seja para recomendar/determinar a adoção de providências ou impor sanção, ou, ainda, sua conversão em tomada de contas especial caso constatado prejuízo ao erário, *in verbis*:

Art. 140. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

I – determinará o seu apensamento às contas correspondentes, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).

II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável, ou de quem lhe haja sucedido, quando verificadas tão-somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito, e apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações; (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações; (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).

IV – determinará a audiência do responsável para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial. (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008)

§ 1º. Acolhidas as razões de justificativa, o Tribunal declarará esse fato mediante acórdão e adotará a providência prevista no inciso I deste artigo. (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).

§ 2º. Não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável, no próprio processo de fiscalização a multa prevista nos incisos II ou III do art. 159 deste Regimento. (Resolução Normativa TCE-TO N° 6 de 25 de setembro de 2013, Boletim Oficial do TCE/TO1026 de 26/ 9/2013).

§ 3º. Na oportunidade do exame das contas, será verificada a conveniência da renovação da determinação das providências de que trata o inciso II deste artigo, com vistas a aplicar oportunamente, se for o caso, o disposto no parágrafo único do art. 77 deste regimento. (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).

§ 4º. A aplicação de multa em processo de fiscalização não implicará prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido. (AC)

§ 5º. Se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo na hipótese prevista no art. 88 deste regimento. (AC) (Resolução Normativa TCE-TO N° 002/2008).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 2ª RELATORIA
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

8.10. Além disso, é de se ressaltar que o simples apensamento ou desapensamento não implica em alteração da natureza jurídica do processo e, tampouco, dos atos fiscalizados. Assim, uma vez que foi devidamente oportunizado às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa acerca das impropriedades vislumbradas pela equipe, estampadas no Relatório de Auditoria nº 51/2014, não há que se falar em nova citação/intimação dos responsáveis, vez que a mudança no procedimento não enseja inovação relevante a tornar necessária nova diligência.

8.11. Em relação à manifestação do Supremo Tribunal Federal no RE-848826-STF, é importante contextualizar os fatos para se compreender o alcance da decisão.

8.12. O cerne da questão foi o entendimento, até então prevalecente, no sentido de que o julgamento das contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesas pelos Tribunais de Contas poderia ensejar inelegibilidade.

8.13. Ao rediscutir a matéria, em linhas gerais, o STF posicionou-se no sentido de que os julgamentos das contas de governo e das contas de gestão dos prefeitos pelos Tribunais de Contas somente produzirão efeitos de inelegibilidade se referendados pelas respectivas Câmaras Municipais. É o que se depreende da tese de repercussão geral: *“Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”*.

8.14. É clarividente que a restrição imposta pela precitada tese abrange as contas de governo e também as de gestão do prefeito ordenador de despesas, visto que nesses caso o entendimento da Corte Superior é de que a competência para julgamento é da câmara dos vereadores, cabendo ao tribunal de contas apenas emitir um parecer prévio.

8.15. Entretanto, é um equívoco interpretar extensivamente a precitada decisão para que a mesma atinja os demais processos em que permanece válida e hígida a competência dos Tribunais de Contas, a exemplo das auditorias, inspeções e medidas cautelares. Até porque, tais processos não são avalizados pelas Câmaras Municipais, razão pela qual devem seguir os devidos processamentos pelas Cortes de Contas.

8.16. Na hipótese da decisão exarada pelo STF, que desautoriza a análise definitiva das contas de prefeitos ordenadores pelos Tribunais de Contas, abranger, igualmente, a proibição de julgamento das fiscalizações empreendidas pelos Tribunais de Contas em face do prefeito que exerce atos concretos de ordenança – como, a título de exemplo, auditorias, tomadas de contas especiais, além de absolutamente desproporcional, a decisão em questão restaria violando o princípio constitucional da vedação de retrocesso.

8.17. Sabe-se que a conduta de qualquer agente público que proporcione perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público merece elevadíssima carga de reprovabilidade social. E deste consenso, já perfeitamente inserido na consciência jurídica geral, não pode ser excluída a figura do chefe do poder executivo, enquanto ordenador de despesas.

8.18. Dessa forma, atendido o seu pressuposto de aplicabilidade, o princípio da vedação ao retrocesso refuta, nesta seara, qualquer interpretação tendente a promover a aludida exclusão, sob pena de esvaziar, de modo indelével e irrefutável, o postulado da máxima responsabilização do agente público infrator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 2ª RELATORIA
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

8.19. Segundo considerações de Maurício Conti, “*muitas vezes, os tribunais de contas, no exercício de atos de fiscalização, em inspeções ou auditorias, constataam condutas que geram dano ao erário, caso em que promovem a tomada de contas especial e julgam as contas do agente público responsável, aplicando as penalidades e tomando as providências cabíveis para ressarcir os cofres públicos. Não é incomum ser o prefeito o agente público infrator, e a submissão a julgamento exclusivamente pela Câmara de Vereadores, nesse caso, pode reduzir ou mesmo inviabilizar essa ação dos tribunais de contas, o que é extremamente prejudicial ao efetivo controle da gestão das finanças públicas*”.

8.20. A este respeito, é consabido que diferentemente da realidade observada nos âmbitos federal, estaduais e dos municípios de médio e grande porte, na esmagadora parcela dos municípios brasileiros não ocorre o fenômeno da desconcentração administrativa. Assim, os respectivos chefes do poder executivo destes entes apresentam-se como os únicos ordenadores de despesa.

8.21. Nesta senda, a extensão da decisão do STF no sentido de impossibilitar o julgamento definitivo pelos Tribunais de Contas dos atos de gestão praticados por esses prefeitos-ordenadores poderia acarretar a completa submissão da análise técnica acerca da legalidade, legitimidade e economicidade, típica do controle externo exercido pelas Cortes de Contas, à deliberação de mera conveniência e oportunidade, atributos inerentes da decisão política.

8.22. A probabilidade de consumação da impunidade, nestes casos, apregoa-se de maneira cristalina. Outrossim, a regra constitucional estipulada pelo §3º do artigo 71 da CF/88 – norma de observância obrigatória, nos termos do princípio da simetria, mostrar-se-ia ineficaz a quase totalidade dos municípios brasileiros. Seria a proclamação de uma verdadeira imunidade constitucional aos prefeitos ordenadores.

8.23. Destarte, uma vez que não há que se discutir a competência deste Tribunal de Contas para apreciar o processo *sub examine*, e, tendo em vista, que já foi oportunizado o exercício do contraditório e ampla defesa aos responsáveis, indefiro a pretensão de conversão dos autos em diligência e determino o retorno feito **ao Corpo Especial de Auditores – COREA**, e ao **Ministério Público de Contas**, para manifestações conclusivas acerca da Auditoria de Regularidade em tela.

8.24. Após, atendidas as determinações supra, volva o presente a esta 2ª Relatoria, para as providencias subsequentes.

GABINETE DA SEGUNDA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado do Tocantins, aos 26 dias do mês abril de 2018.

Conselheiro ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES
RELATOR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES

Cargo: CONSELHEIRO CORREGEDOR - Matricula: 246455

Código de Autenticação: 2fe2076c0feba063591b051c3d7fcba1 - 26/04/2018 13:56:34