



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REGENTE MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 29/08/2017 – ITEM 20

TC-002574/026/15

Prefeitura Municipal: Nazaré Paulista.

Exercício: 2015.

Prefeito: Joaquim da Cruz Júnior.

Acompanha: TC-002574/126/15.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-7 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 – DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista**, relativas ao **exercício de 2015**.

A Unidade Regional de São José dos Campos – UR-7, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório de fls. 06/21, apontando o que segue:

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit da execução orçamentária de 6,18% (R\$ 2.553.464,24), não totalmente amparado pelo superávit financeiro do ano anterior.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – divergências entre os valores verificados na Prefeitura e os informados ao Sistema AUDESP, em ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (artigo 1º, § 1º, da LRF e artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64, respectivamente); falta de liquidez em face das obrigações de curto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

prazo (índice de liquidez imediata = 0,98); crescimento da dívida flutuante na ordem de 91,81%, em relação ao exercício anterior.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – aumento de 2,41% na dívida fundada, explicado em grande parte pela assunção de parcelamento de contribuições previdenciárias; divergência entre os dados enviados ao Sistema AUDESP e os verificados na Prefeitura.

ENSINO – aplicação de 30,06% das receitas resultantes de impostos; utilização total do FUNDEB; 87,45% desses recursos foram destinados à valorização do Magistério; déficit de vagas para 52 crianças, correspondendo a 7,59% do total disponibilizado na rede municipal de ensino.

SAÚDE – aplicação de 27,16% das receitas provenientes de impostos.

PRECATÓRIOS – divergências entre as informações fornecidas pela Prefeitura, pelo Tribunal de Justiça e as encaminhadas ao sistema AUDESP; descumprimento do artigo 1º da LRF e da Lei Federal nº 4.320/64; falta de contabilização dos precatórios; o Balanço Patrimonial não registra adequadamente as pendências judiciais.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – os ativos não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES

DO TCESP – a Fiscalização comunica descumprimento das recomendações emitidas por este Tribunal quando do julgamento das contas do exercício de 2013 (Parecer publicado no DOE em 28/10/2015 e transitado em julgado em 01/12/2015) e de 2014 (Parecer¹ publicado no DOE em 10/08/2016 e transitado em julgado em 17/08/2016).

OUTROS PONTOS DE INTERESSE – divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP; falta de atestado de recebimento dos serviços/mercadorias, contrariando o artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

TC-002574/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.

Após regular notificação dos interessados, houve apresentação de defesa às fls. 30/37.

A Assessoria Técnica, analisando os aspectos econômico-financeiros, considerou que o desequilíbrio orçamentário (R\$ 2.553.464,24) não maculou as contas em exame, por ter sido amparado parcialmente pelo superávit financeiro do exercício anterior

¹ Em sede de Pedido de Reexame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

(R\$ 2.237.933,04) e em razão da quantia restante (R\$ 315.531,20²) representar menos de um mês de arrecadação.

Destacou que o endividamento de curto prazo é composto de restos a pagar não processados, sendo que para os processados a municipalidade possuía cobertura financeira.

Em relação ao déficit financeiro, se glosado o montante referente aos restos a pagar não processados (R\$ 3.044.172,62) da análise das contas, pode-se relevar o resultado negativo verificado no período (R\$ 65.157,92).

A Assessoria Técnica considerou, entretanto, que o pagamento a menor dos precatórios e dos requisitórios de baixa monta ensejam a emissão de Parecer Prévio Desfavorável às contas em apreço.

Sua Congênere, sob o enfoque jurídico, ponderou que a Prefeitura atendeu satisfatoriamente vários dos quesitos relevantes para a apreciação das contas municipais (ensino, saúde e despesas com pessoal); todavia, diante da conclusão da Assessoria que a precedeu, também se manifestou pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas em exame.

² Valor equivalente a 03 (três) dias de arrecadação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

A Chefia de ATJ subscreveu as manifestações das Assessorias preopinantes, acrescentando proposta de recomendação ao atual Chefe do Executivo para que: estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15; promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; e regularize e/ou não incida nas falhas apontadas pela Fiscalização (fls. 20/21), principalmente nos setores de Ensino e Precatórios.

O d. MPC igualmente opinou pela emissão de Parecer Desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista de 2015, pelos seguintes motivos: o déficit orçamentário de 6,18% não contou com integral amparo no superávit financeiro do exercício anterior; o desequilíbrio da execução orçamentária fez surgir um antes inexistente déficit financeiro; o saldo da dívida de curto prazo apresentou expressivo aumento de R\$ 3.681.224,13 para R\$ 7.060.945,86; e mostrou-se insuficiente o pagamento dos valores devidos a título de regime especial mensal e requisitórios de baixa monta.

Propôs, outrossim, a emissão de recomendações à Administração Municipal e aplicação de multa ao Prefeito, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

respaldo no artigo 5º, § 1º, inciso III, e § 2 da Lei Federal nº 10.028/00, tendo em vista infrações da Administração contra as leis de finanças públicas.

Ao final, o *Parquet* requereu vista dos autos, com fundamento na disposição contida no artigo 70, § 1º, do Regimento Interno ³, c/c artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 1.110/2010⁴, caso houvesse a juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisso incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas.

A SDG considerou que os déficits orçamentário e financeiro podem ser facilmente revertidos e que o município apresenta situação de liquidez de curto prazo relativamente confortável, destacando que a dívida flutuante é composta em sua maior parte por restos a pagar não processados, que podem ou não se materializar em despesas exigíveis.

³ Regimento Interno deste Tribunal - Artigo 70, § 1º - Se, depois do pronunciamento do Ministério Público, tiver havido alguma juntada de documento ou de alegações do interessado, terá ele vista dos autos, para falar sobre o acrescido. Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em Sessão, após o relatório.

⁴ Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010 - Artigo 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

I-ter vistas de todos os processos em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Em relação aos precatórios, discordou dos órgãos técnicos que o precederam, por entender que as falhas descritas pela Fiscalização apenas referem-se às impropriedades na evidenciação e transparência contábil e não ao inadimplemento de precatórios devidos.

Ressalta que os demonstrativos do TJ-SP (fls. 382/385 do Anexo II) revelam que a Municipalidade, em 2015, possuía o montante de R\$ 1.594.013,74 em depósitos, enquanto que no mesmo exercício foram executados apenas R\$ 1.155.377,41 em precatórios devidos. Dessa forma, verifica-se que não houve pagamento a menor, mas ao contrário: o montante de desembolsos realizados pela Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista foi superior em R\$ 438.636,32 aos valores pagos pelo Tribunal de Justiça aos detentores de precatórios até o fim de 2015.

Além disso, ponderou que o montante depositado em 2015 (R\$ 1.594.013,74) equivale a quase 4% da receita corrente líquida (R\$ 40.605.198,43), sendo tal percentual muito superior ao índice estabelecido pelo artigo 97, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (1,5%).

Assim, entendeu que não há razão para que as contas ora apreciadas sejam desabonadas com base no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

descumprimento do pagamento de precatórios, cabendo, entretanto, severa recomendação para que o Poder Executivo garanta a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09.

Concluiu sua manifestação opinando pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame.

É o relatório.

ATT



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

O d. Ministério Público de Contas requereu vista dos autos, com fundamento na disposição contida no artigo 70, § 1º, do Regimento Interno⁵; c/c artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 1.110/2010⁶, caso houvesse a juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisso incluída a manifestação de órgão técnico desta E. Corte de Contas.

Indefiro o supracitado pedido, porquanto não houve a juntada de novos documentos, bem como em razão do fato do pronunciamento de SDG após a manifestação do d. *Parquet* de Contas guardar consonância com o decidido pelo Plenário desta Corte no TC-212/026/14, na Sessão de 19/07/2017, colacionando abaixo trecho de interesse do Voto por mim proferido e acolhido pelo I. Colegiado:

"Em primeiro lugar gostaria de prestar minhas homenagens e proclamar o respeito ao nosso Ministério Público de Contas,

⁵ Regimento Interno deste Tribunal - Artigo 70, § 1º - Se, depois do pronunciamento do Ministério Público, tiver havido alguma juntada de documento ou de alegações do interessado, terá ele vista dos autos, para falar sobre o acrescido. Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em Sessão, após o relatório.

⁶ Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010 - Artigo 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

I-ter vistas de todos os processos em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

que ao longo desses cinco anos de atuação neste Tribunal já imprimiu sua marca de competência e granjeou o reconhecimento de todos os que aqui militam.

Estamos nesta assentada a discutir, em sede adequada, questão da maior relevância jurídica e não temática menor, só por isso indigna da grandeza das instituições que representamos e mesmo de cada um de nós, como profissionais do controle externo.

Isso nos eleva e dá o tom que deve presidir as, ainda que eventuais, saudáveis e importantes dissensões processuais tão próprias ao exercício da jurisdição.

Passo, pois, a enfrentar a arguição de nulidade suscitada pelo d. Ministério Público de Contas, considerando seu raciocínio no sentido de que não lhe foi ofertada oportunidade de atuação nos autos na condição de custos legis, após a manifestação da Secretaria – Diretoria Geral.

Seu inconformismo recai especificamente sobre a previsão contida no artigo 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁷, segundo o qual a manifestação do d. Parquet se dá em momento anterior ao pronunciamento da Secretaria – Diretoria

⁷ “Art. 213. A audiência do Secretário – Diretor Geral poderá ocorrer nos feitos em que as Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, a Assessoria Técnico-Jurídica, o Ministério Público ou a Procuradoria da Fazenda do Estado opinarem contrariamente à legalidade de ato, desaprovação de contas ou condenação de responsáveis em processos de tomada de contas em geral, bem como nos casos de consulta, recursos, revisão e rescisão de julgado, nos termos do inciso I do art. 49 deste Regimento Interno.

Parágrafo único. Cabe ainda ao Secretário – Diretor Geral prestar o assessoramento final nas matérias que devam ser submetidas ao Presidente e aos Conselheiros, especialmente quando de divergência de entendimento dos Órgãos que oficiaram nos autos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

Geral, apenas quando determinada pelo Relator, entendendo, portanto, que após sua intervenção não deve haver incursão de mérito por outros setores desta E. Corte, o que significa dizer que a submissão dos processos ao seu conhecimento deva ocorrer, necessária e imediatamente antes da prolação da decisão a ser exarada.

Sem a intenção de esgotar a matéria, penso que a pretensão do Ministério Público deva ser afastada de plano, por falta de amparo legal, no estrito termo da expressão.

Nessa linha de inteligência, imperioso se faz aplicar o princípio do due process of law e, in casu, o devido processo legal é aquele expressamente previsto em nosso Regimento Interno, especialmente nos artigos 213 e 223, II⁸, os quais, vigentes e eficazes, devem nortear os procedimentos de instrução processual deste Tribunal, máxime por não existir qualquer razão que torne discutível suas constitucionalidade ou legalidade.

Assegurada tal premissa, suficiente a meu juízo para evidenciar que a reivindicação do Parquet não deva prosperar, ainda assim não nos furtaremos ao aprofundamento sobre o tema diante de sua

⁸ "Art. 223. Na apreciação da matéria será adotado o seguinte procedimento de rito sumaríssimo:

I – os documentos serão imediatamente protocolados e encaminhados ao Relator que, se assim entender, determinará a oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica, que se manifestará sobre a legalidade e regularidade dos atos da licitação;

II – aquela Assessoria pronunciar-se-á no prazo de 72 (setenta e duas) horas, encaminhando o processo para o Ministério Público e, se for o caso para a Procuradoria da Fazenda do Estado, cujos órgãos terão até 24 (vinte e quatro) horas, cada um, para vista, devendo o processo seguir, após, para a Secretaria – Diretoria Geral que terá o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para sua manifestação;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

relevância, daí porque a abordagem que se segue volta-se, inclusive, à demonstração da compatibilidade das regras regimentais invocadas para com a Constituição Federal e demais leis de regência – o que é próprio do nosso sistema verticalizado de normas – conferindo, com essa medida, maior segurança quanto à regularidade do iter procedimental adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

*A sujeição do órgão ministerial às regras processuais próprias desta Corte tem fulcro em diversos diplomas legais e encontra validade no texto constitucional, a começar pela Lei Complementar Estadual nº 709/93 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas – que, arrimada no artigo 23 da Constituição Estadual⁹ dispõe, em seu artigo 5º, que: "Junto ao Tribunal de Contas, funcionarão a Procuradoria da Fazenda do Estado e o Ministério Público, nos moldes estabelecidos em lei e **segundo as regras do Regimento Interno**".*

Essa previsão se alinha ao contido no artigo 130 da Constituição Federal, segundo o qual aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas somente se aplicam as disposições do Ministério Público dito "comum", relativas a "direitos, vedações e forma de investidura", as quais o e. Ministro Celso de Mello chamou de "garantias de ordem subjetiva" (ADI 2884/RJ¹⁰).

⁹ "Art. 23. As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único – Para os fins deste artigo consideram-se complementares:

(...)

7 – a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;"

¹⁰ Relator: Ministro Celso de Mello – Sessão de 02/12/04 – Tribunal Pleno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

In verbis o artigo 130 da Carta Magna:

Art. 130. *Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção **pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.** (g.n.)*

Ou seja, não aproveitam ao Ministério Público de Contas todas e quaisquer disposições legais inerentes ao Parquet ordinário – notadamente as de índole processual – em virtude da sua própria natureza, que o prende de forma indissociável ao arcabouço normativo justaposto à Corte de Contas à qual é vinculado.

Aliás, é válido mencionar que o Supremo Tribunal Federal de há muito se posicionou a respeito dessa ligação estrutural do Parquet especial com a Corte de Contas em que atua.

Nesse sentido, a propósito, transcrevo o trecho de interesse do voto exarado pelo e. Ministro Celso de Mello no bojo da já mencionada ADI 2884/RJ¹¹:

*"Igual percepção do tema resulta magistério exposto por ALBERTO SEVILHA ("O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas", in L & C, Revista de Direito e Administração Pública, IV/31, p.10/13), para quem **"o Ministério Público especializado é uma instituição independente do Ministério Público Ordinário, inserido na 'intimidade estrutural' dos Tribunais***

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – A QUESTÃO PERTINENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL: UMA REALIDADE INSTITUCIONAL QUE NÃO PODE SER DESCONHECIDA – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL SER SUBSTITUÍDO, NESSA CONDIÇÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM DO ESTADO-MEMBRO – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. OS ESTADOS-MEMBROS, NA ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS DE CONTAS, DEVEM OBSERVAR O MODELO NORMATVO INSCRITO NO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

¹¹ Idem NR 4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

de Contas, sendo que os seus membros detêm os mesmos direitos, vedações e forma de investidura atribuídos aos membros do Parquet Comum (...)" (g.n.)

Não é por outra razão que, malgrado sua indivisibilidade e independência funcional, ou seja, sem qualquer submissão de ordem técnica à Corte de Contas, não goza de autonomia administrativa e financeira – que fica a cargo do Tribunal a que se vincula – e não lhe cabe, por exemplo, promover o inquérito civil, a ação civil pública ou requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, jurisdição reservada ao Ministério Público "Comum", consoante previsto no artigo 129 da Carta Federal¹²).

¹² "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

Essa lógica se observa na Constituição Federal, mais ainda em seu artigo 73¹³, in fine, que, ao aludir ao artigo 96¹⁴, determina que compete privativamente ao Tribunal de Contas elaborar seu Regimento Interno e, também, instaurar o processo legislativo concernente à estrutura do Ministério Público que perante ele atua, regra que, pelo princípio do paralelismo, é cogente aos Tribunais de Contas Estaduais.

A respeito da competência legislativa dos Tribunais de Contas para instaurar o processo legislativo relativo ao Ministério Público que nele atua, é válido trazer a decisão da Corte Máxima, que assim se pronunciou na ADI 789/DF¹⁵.

EMENTA - ADIN - Lei nº 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - **VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU**

¹³ "Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96."

¹⁴ "Art. 96. Compete privativamente:

I – aos tribunais:

a) eleger seus órgão diretivos e **elaborar seus regimentos internos**, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o **funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos**;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à Administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;" (g.n.)

¹⁵ Relator: Ministro Celso de Mello – Sessão de 26/05/1994 – Tribunal Pleno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) – MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA – ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR – INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO – AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE. (g.n.)

*Daí que, seguindo o molde constitucional, o artigo 2º da Lei Orgânica do nosso Ministério Público de Contas, a Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, delimita a atuação do Parquet especial paulista ao preconizar que: "competete ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado promover, **nesse específico âmbito de jurisdição**, a defesa da ordem jurídica, objetivando, como guarda da lei e fiscal de sua execução, assegurar a concreta observância, pela Administração Pública, dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". (g.n.)*

E, da mesma maneira, replicando essa sistemática constitucional, o próprio diploma do Parquet especial reporta-se ao Regimento Interno desta Corte, servindo de exemplo o disposto no artigo 6º:

Artigo 6º - Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, na forma do artigo 130 da Constituição Federal, as disposições referentes ao cargo de Procurador de Justiça previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado, pertinentes a subsídios, direitos, vedações, regime disciplinar e forma de investidura. (NR)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

*Parágrafo único – Para os fins do disposto neste artigo, **competem ao Tribunal de Contas do Estado, na forma do Regimento Interno**, as atribuições conferidas pela Lei Orgânica do Ministério Público aos seus Órgãos de Administração Superior. (NR) (g.n.)*

Ainda sobre tal aspecto é válido trazer à baila a discussão perpetrada na ADI 5254/PA (pendente de julgamento¹⁶), ajuizada pelo e. Procurador Geral da República, que questionou a constitucionalidade de expressões contidas no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 9/1992 (que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará) e no artigo 2º da Lei Complementar nº 86/2013 (que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará), a saber, respectivamente: "independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria" e "independência funcional, financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria".

Embora em parecer posterior, quanto ao mérito do pedido, tenha revisto seu entendimento e opinado pela improcedência da representação que houvera formulado, se colhem trechos em que definitivamente proclama que somente lei infraconstitucional pode estruturar e organizar o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, lembrando que dita lei é de iniciativa do próprio Tribunal de Contas (que, inclusive, no dizer do e. Ministro Celso de Mello, não necessita ser lei complementar).

¹⁶ Conclusos ao Relator em 02/03/17 – consulta em 26/06/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REGATO MARTINS COSTA

Em tais trechos, de caráter instrumental daquele processo, portanto não elididos pela posição de mérito ao final adotada, vê-se o seguinte:

*"2. Conquanto não tenha o art. 130 da CR expressamente outorgado ao Ministério Público de Contas autonomia administrativa e financeira, não impede que tais garantias objetivas sejam conferidas **por norma infraconstitucional federal ou estadual ou pelo poder constituinte derivado das unidades federativas**. Deve o art. 130 da CR ser visto como núcleo mínimo de prerrogativas subjetivas dos integrantes do MPC, não como impedimento à concessão de outras garantias de ordem objetiva à instituição, mormente daquelas voltadas a assegurar atuação independente de seus membros e a resguardá-la de ingerência indevida em suas funções institucionais."* (g.n.)

Isso significa, reiterar-se, que as demais prerrogativas que não são asseguradas pelo artigo 130 da Constituição da República dependem de lei infraconstitucional, que no caso deste Tribunal é a Lei Complementar Estadual nº 1.110/10, que por sua vez remete ao Regimento Interno o funcionamento do Parquet de Contas.

Enquanto tais regras contarem com vigência e eficácia, não há falar em se seguir quaisquer outros procedimentos, que não os que nelas dispostos.

Vê-se, portanto, a existência de arcabouço normativo lógico e intrinsecamente interligado, que confere compatibilidade legal e validade constitucional ao Regimento Interno deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

E dessas constatações decorre que ao Parquet especial não são indistintamente aplicáveis regras do Processo Civil ou regras próprias do Ministério Público dito comum, pois obedecem à processualística sui generis estabelecida no âmbito da Corte de Contas em que atua.

De se destacar que as Leis próprias e os Regimentos Internos, no tocante ao Ministério Público de Contas, não seguem padronização ou coincidência de rito entre os Tribunais de Contas do país, nem mesmo do Tribunal de Contas da União, especialmente porque a estrutura de cada um lhes é peculiar.

Tanto é assim que, em fase recursal, diferentemente do trâmite processual adotado por esta Corte, o rito previsto no artigo 280 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União¹⁷, ao excepcionar a oitiva de seu Parquet especial em determinados tipos de recurso, mostra-se mais restrito do que aquele conferido ao órgão ministerial paulista.

¹⁷ “Art. 280. **Exceto nos embargos de declaração, no agravo e no pedido de reexame em processo de fiscalização de ato ou contrato**, é obrigatória a audiência do Ministério Público em todos os recursos, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio.

§ 1º. O relator poderá deixar de encaminhar os autos ao Ministério Público, solicitando sua manifestação oral na sessão de julgamento quando, nos recursos, apresentar o colegiado proposta de:

I – não conhecimento;

II – correção de erro material;

III – evidente conteúdo de baixa complexidade que não envolva o mérito.

§ 2º. Entendendo conveniente, o representante do Ministério Público pedirá vista dos autos, que poderá ser em mesa, para oferecimento de manifestação na própria sessão de julgamento, ou em seu gabinete, para apresentação de parecer ao relator, no prazo de cinco dias úteis.

§ 3º. A manifestação oral do Ministério Público, nas hipóteses tratadas nos parágrafos anteriores, deverá ser reduzida a termos, assinada por seu representante e, no prazo de quarenta e oito horas após o encerramento da sessão, juntada aos autos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Feitas essas considerações, conclui-se que o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao lado da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 709/93), são os instrumentos que fixam a organização do Tribunal e regem, processualmente, as atividades da Corte de Contas no julgamento dos processos que lhe são afeitos, visando cumprir a função pública e institucional para a qual foi criado. E, porque calçados na Constituição Federal e Estadual são, portanto, imperativos também ao Ministério Público de Contas paulista.

Em que pese tais assertivas e no intuito de conferir ainda maior segurança ao rito processual adotado por esta Corte, impende examinar a compatibilidade de nosso Regimento Interno com outros diplomas normativos alheios a este Tribunal, especialmente observando se há, no Ordenamento Jurídico, regra que determine o molde processual pretendido pelo órgão ministerial, o que passo a abordar.

Início o exame pelo artigo 3º, I, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/10¹⁸ – Lei Orgânica do Ministério Público de Contas – e artigos 25, V e 26, VIII, da Lei Federal nº 8.625/93¹⁹ – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

¹⁸ “Artigo 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado;

I – ter vistas de todos os processos em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria;”

¹⁹ “Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:
(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Analisando detidamente o inciso I, do artigo 3º de seu diploma próprio²⁰, é fato que o MPC deve ter vista de todos os processos "antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse do erário e opinar a respeito da matéria".

De forma semelhante, segundo os artigos 25, V e 26, VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público, cabe ao órgão "manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos" e, poderá "manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção".

À luz de tais dispositivos vê-se claramente que o procedimento previsto nos artigos 213 e 223, II, do Regimento Interno²¹ lhes é plenamente compatível, pois jamais afasta do Parquet a oportunidade

V – manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

(...)

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

(...)

VIII – manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção."

²⁰ "Artigo 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

I – ter vistas de todos os processos em que seja exercida a jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria;"

²¹ Idem NRS 1 e 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

de manifestação em qualquer momento antes da decisão, em qualquer fase, ou seja, em primeiro e segundo graus, procedimento que esta Corte tem obedecido à risca.

Ora, é consabido que jamais um processo poderá ser julgado se não houver a intervenção do órgão ministerial. Entretanto, nos textos normativos citados não há qualquer alusão à ordem específica e invariável de sua oitiva – derradeira palavra, ou imediatamente anterior à decisão – como quer fazer crer.

O que se observa nos textos normativos, pelo contrário, é apenas a referência à necessidade de o Ministério Público manifestar-se, evidente e logicamente desde que antes da decisão ser prolatada, seja em primeiro ou em segundo grau.

Entender da forma como pretende o Parquet significaria, com a devida vênia, contrariar as melhores regras de hermenêutica; significaria mais: incluir palavras onde elas não existem.

Dito isso, a sistemática pretendida – manifestar-se após a SDG – não encontra amparo sequer na legislação própria do Ministério Público ordinário, sequer em seu diploma específico e muito menos na Constituição Federal.

Passo, então, a examinar a adequação da previsão regimental à luz do processo civil.

Conquanto o Código de Processo Civil só se aplique supletivamente a esta Corte e quando houver omissão ou lacuna a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REGENTE MARTINS COSTA

ser preenchida – o que não é o caso, considerando que há regras regimentais expressas acerca da sistemática processual deste Tribunal – verifico que não há, naquele diploma, qualquer regra no sentido pretendido pelo Ministério Público de Contas.

Primeiro porque da leitura do inciso I, do artigo 179 do Código de Processo Civil²², Lei Federal nº 13.105/15, não se infere que seja necessariamente o último a se manifestar.

Depois, porque referido dispositivo legal confere ao Ministério Público direito de ter vista dos autos após manifestação das partes, o que não é o caso da SDG, simplesmente porque ela não é parte na acepção jurídica do termo.

Em verdade, o procedimento previsto no Regimento Interno da Casa submete-se à intrínseca lógica: a de que a formação do juízo cabe tão somente ao Julgador, que, por sua vez pode, se assim entender, servir-se de SDG para lhe prestar suporte, para auxiliá-lo na construção de sua própria convicção, prática, aliás, há muito tempo consagrada nesta Corte.

Esse raciocínio tem fulcro no artigo 13 da Lei Complementar nº 709/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas e, mais recentemente, na Lei Complementar Estadual nº 1.294, de 23/09/16, que dispõe a respeito das atribuições da SDG perante este Tribunal, respectivamente:

²² “Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I – terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

*"Artigo 13 – A Secretaria Diretoria – Geral, cuja organização, atribuições e normas de funcionamento são as estabelecidas no Regimento Interno, incumbe a prestação de **apoio técnico** e a execução dos serviços administrativos do Tribunal de Contas."*

e,

Anexo II a que se refere o artigo 1º da Lei Complementar nº 1.294, de 23 de setembro de 2016 (...)

"Secretário – Diretor Geral – Como Secretário, dar assistência às sessões, lavrar as atas, lançar nos autos o resumo do julgamento, dirigir os serviços de publicação e organizar a ordem do dia das sessões. Como Diretor Geral, planejar, organizar, coordenar e dirigir os serviços afetos à fiscalização, bem como coordenar os serviços técnicos da Secretaria; gerir a Secretaria em seus aspectos administrativos e funcionais; cumprir ou fazer cumprir as determinações dos dirigentes superiores e do Tribunal Pleno, nos prazos previstos; **oferecer manifestação final nos casos regimentais ou quando solicitado pelo Presidente ou por Conselheiro.**" (g.n.)

Vê-se que o dito apoio técnico da SDG se presta exclusivamente ao Conselheiro, para que assim possa firmar convicção. Não é por outra razão que a regra do artigo 213 é facultativa, ou seja, o Relator – que é condutor da instrução processual – pode se servir da SDG, de modo que determina, ou não, sua oitiva:

"Art. 213. A audiência do Secretário – Diretor Geral **poderá** ocorrer nos feitos em que as Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, a Assessoria Técnico-Jurídica, o Ministério Público ou a Procuradoria da Fazenda do Estado opinarem contrariamente à legalidade de ato, desaprovação de contas ou condenação de responsáveis em processos de tomada de contas em geral, bem como nos casos de consulta,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

recursos, revisão e rescisão de julgado, nos termos do inciso I do art. 49 deste Regimento Interno.

*Parágrafo único. Cabe ainda ao Secretário – Diretor Geral prestar o assessoramento final nas matérias que devam ser submetidas ao Presidente e aos Conselheiros, **especialmente** quando de divergência de entendimento dos órgãos que oficiaram nos autos.” (g.n.)*

Disso decorre que, embora a SDG preste aludido assessoramento, o faz aos Julgadores e não aos demais órgãos ou dependências da Casa ou ao próprio Ministério Público de Contas, de modo que sua manifestação representa mera opinião – que jamais vincula o Julgador – e, por isso, sem necessidade alguma de homologação ou crivo por parte do Parquet.

Cabe registrar que, quando o Regimento Interno alude a “órgão técnico” em seu artigo 71, I²³, diz respeito às dependências da Fiscalização e à Assessoria Técnico-Jurídica, ao passo que SDG, assim como o Departamento Geral de Administração e o Departamento de Tecnologia da Informação são órgãos de “direção, supervisão e controle”, tal como previsto no artigo 1º, IV, do Regimento Interno²⁴.

²³ “Art. 71. O Ministério Público poderá:

I – pedir ao Conselheiro a oitiva dos órgãos técnicos do Tribunal para informações complementares ou elucidativas que entender convenientes;”

²⁴ “Art. 1º. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com jurisdição, competência, atribuições e composição conferidas pela Constituição e pela Lei, compreende:

(...)

IV – órgãos de direção, supervisão e controle:

a) Secretaria – Diretoria Geral;
b) Departamento Geral de Administração;
c) Departamento de Tecnologia da Informação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Da leitura do dispositivo, aliada à previsão do artigo 213, observa-se que o assessoramento da SDG é solicitado pelo Julgador, e só por ele; daí concluir-se, portanto, que não se insere no rol de "órgãos técnicos" previsto no referido artigo 71, I, do Regimento Interno.

Impende realçar que, além do ensejo de manifestar-se no feito, ao MPC é assegurada participação nas sessões do E. Tribunal Pleno e das Câmaras, inclusive fazendo o uso da palavra quando convier, sendo conferidos, portanto, mecanismos que lhe resguardam o direito invocado e rechaçam, em absoluto, a aventada nulidade processual.

Aliás, para sustentar a linha de raciocínio que adoto, cabe avaliar o contido no artigo 87 do Regimento Interno desta Corte²⁵, que prevê rito processual em que o Ministério Público se manifesta por último, uma vez que pode pedir a palavra durante a sessão, sem manifestação posterior do interessado, indo o processo, a seguir, direto a julgamento, o que lhe é garantido, vale a pena reforçar, em todos os processos de competência das Câmaras e do Tribunal Pleno, tanto em primeiro quanto em segundo grau.

²⁵ "Art. 87. Concluído o relatório poderá o membro do Ministério Público pedir a palavra para defender seu parecer, fazendo-o no prazo de até 15 (quinze) minutos, prorrogável a prudente arbítrio do Tribunal. Em se tratando de feitos estaduais terá a mesma faculdade o Procurador da Fazenda do Estado.

§ 1º. Enquanto no uso da palavra, não poderá ser aparteado o membro do Ministério Público ou o Procurador da Fazenda do Estado.

§ 2º. Abertos os debates entre os Conselheiros, o membro do Ministério Público ou o Procurador da Fazenda do Estado só poderá falar a requerimento de um dos Conselheiros e deliberação do Tribunal, sobre matéria específica.

§ 3º. Mesmo que estejam eventualmente ausentes o membro do Ministério público e/ou o Procurador da Fazenda do Estado, **proceder-se-á ao julgamento**, desde que dos autos conste os seus pareceres." (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

Tal ordenamento procedimental, vale registrar, não é incontroverso. Essa ordem de tramitação já recebeu tratamento restritivo de parte da própria Corte Suprema, mesmo nos casos em que o Ministério Público atue como custos legis e não como parte. Na ocasião decidiu-se que o seu representante não pode se manifestar depois da sustentação oral da defesa, considerando que, mesmo na qualidade de fiscal da lei, tal ordem processual afeta o princípio do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido o cerne do voto exarado no HC 87.926/SP²⁶:

*"O direito de a defesa falar por último decorre, aliás, do próprio sistema, como se vê, sem esforço, a diversas normas do Código de Processo Penal. As testemunhas da acusação são ouvidas antes das arroladas pela defesa (art. 396, caput). É conferida vista dos autos ao Ministério Público e, só depois, à defesa, para requerer diligências complementares (art. 499), bem como para apresentação de alegações finais (art. 500, incs. I e II). A defesa manifesta-se depois do Ministério Público **até quando este funciona exclusivamente como custos legis**, o que ocorre nas ações penais de conhecimento, de natureza condenatória, de iniciativa privada: determina o art. 500, § 2º, que o Ministério Público, nesses casos, tenha vista dos autos depois do querelante – e, portanto, antes do querelado. O próprio RISTF, no art. 132, § 5º, tem previsão análoga à do art. 500, § 2º do CPP. Neste ponto, aliás, andou bem o regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao prever, no art. 470, inc. VI, que, nas ações penais onde houver recurso do Ministério Público,*

²⁶ "RELATOR: MIN. CEZAR PELUSO – Julgamento: 20/02/2008 – Tribunal Pleno

EMENTA: AÇÃO PENAL. Recurso. Apelação exclusiva do Ministério Público. Sustentações Oraís. Inversão na ordem. Inadmissibilidade. Sustentação Oral da defesa após a do representante do Ministério Público. Provimento ao recurso. Condenação do réu. Ofensa às regras do contraditório e da ampla defesa, elementares do devido processo legal. Nulidade reconhecida. HC concedido. Procedente. Inteligência dos arts. 5º, LIV e LV, da CF, 610, § único, do CPC, e 143, § 2º, do RI do TRF da 3ª Região. No processo criminal, a sustentação oral do representante do Ministério Público, sobretudo quando seja recorrente único, deve sempre preceder à da defesa, sob pena de nulidade do julgamento."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REGENTE MARTINS COSTA

falará em primeiro lugar o seu representante em segunda instância.

Daí, a inadmissibilidade de interpretação estrita ou dita literal do art. 610, § único, do Código de Processo Penal, no sentido de que o Ministério Público poderia, na sessão de julgamento relativo a recurso, fazer sustentação oral após a defesa, ainda quando se trate de recurso interposto pela própria acusação.

Na verdade, leitura atenta do art. 610, § único, não induz sequer à conclusão de que, nele, teria o Código estabelecido alguma ordem invariável de manifestação, pois é regra que contém mera referência à necessidade de o Ministério Público manifestar-se, donde a pressuposição, esta sim, de toda a lógica e coerência com os princípios, de que deva fazê-lo, quando menos, segundo a ordem da sua posição processual perante o recurso, senão oriunda da sua contraposição teórica à condição de réu". (g.n.)

Conquanto cuide de processo da esfera penal, indica relevante posicionamento da Corte Máxima quanto à forma de atuação dos membros do Parquet na condição de custos legis.

Além disso, assenta a ideia de que a lei processual não estabeleceu "ordem invariável de manifestação, pois é regra que contém mera referência à necessidade de o Ministério público manifestar-se".

E, sobretudo, o raciocínio esposado acaba por sinalizar que não há obrigatoriedade de que o órgão ministerial se manifeste por último nos processos em que lhe caiba intervir, ainda que na condição de custos legis.

Não é por outra razão que o Regimento Interno do E. Tribunal de Contas da União – TCU, diferentemente desta Corte, prevê,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

no § 3º, do artigo 168, que a defesa se manifesta por último na fase de sustentação oral:

"Art. 168. No julgamento ou apreciação de processo, ressalvada a hipótese prevista no § 9º, as partes poderão produzir sustentação oral, após a apresentação, ainda que resumida, do relatório e antes da leitura do voto resumido do relator, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo colegiado até quatro horas antes do início da sessão, cabendo ao referido Presidente autorizar, excepcionalmente, a produção de sustentação oral nos casos em que houver pedido fora do prazo estabelecido.

(...)

§ 3º. Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, a parte ou seu procurador falará uma única vez e sem ser interrompida, pelo prazo de dez minutos, podendo o Presidente do colegiado, ante a maior complexidade da matéria, prorrogar o tempo por até igual período, se previamente requerido." (g.n.)

De outro norte, também deve ser afastado o entendimento no sentido de que a manifestação de SDG significa ampliação da causa de pedir sem posterior oitiva do MPC.

Primeiro porque a manifestação por ela exarada, contendo fundamentos e argumentos eventualmente não abordados pelos órgãos preopinantes, constitui mera emissão de opinião sobre a mesma conjuntura em relação à qual o MPC se fundamenta e já submetida ao seu crivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Isso porque o Parquet se pronuncia sobre os mesmos fatos e documentos que são objeto da manifestação da SDG e, desta forma, não há que se falar em "inovação".

Segundo porque, nos casos em que do posicionamento de SDG resulte, de fato, alguma questão nova e, por isso, careça de chamamento das partes para juntar alegações e documentos, ao Ministério Público é conferida nova oportunidade de manifestação. Assim igualmente, se SDG, em suporte à sua manifestação, anexar qualquer documentação que não constava do processo.

Ou seja, nos casos em que, por qualquer medida, a causa de pedir seja ampliada, a oitiva do órgão ministerial é obrigatória e, registre-se, assim vem sendo precisamente cumprida por este Tribunal – confirmam-se, dentre outros, os TCs 2361/026/15 e 2630/026/15.

É o que prescreve o § 1º, do artigo 70 do Regimento Interno, que garante vista dos autos ao MPC nessas circunstâncias:

"Art. 70. Ressalvadas as prescrições específicas, o parecer do Ministério Público será obrigatório em todos os feitos, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data do recebimento dos autos, podendo esse prazo prorrogar-se por igual período, mediante deferimento do Procurador-Geral do Ministério Público.

*§ 1º. **Se, depois do pronunciamento do Ministério público, tiver havido alguma juntada de documento ou de alegações do interessado, terá ele vista dos autos, para falar sobre o acrescido.** Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em Sessão, após o relatório.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

§ 2º. Se a juntada for feita em Sessão, o Ministério Público terá vista dos autos após o relatório.” (g.n.)

Considerar a manifestação de SDG como ato jurídico processual novo que ensejaria apreciação, leva-nos ao ensinamento doutrinário sobre fato jurídico: “acontecimento dependente ou não da vontade humana, a que o Direito atribui efeito”, que para ser reconhecido como tal há de ter aptidão ou potencialidade para produzir efeitos jurídicos.

Nesse diapasão Carnelutti ensina, sobre fatos jurídicos, que é necessário identificar de qual dessas naturezas se revestiria o documento novo: “constitutivo – constituindo uma situação jurídica que não existia; extintivo – extinguindo situação jurídica que existia; modificativo – debilitando ou reforçando uma situação jurídica, invalidando ou convalidando”.

Não me parece que o assessoramento final de SDG tenha quaisquer desses elementos, servindo como instrumento para alinhar as opiniões lançadas nos autos, oferecendo linhas gerais e finais ao julgador, para seu convencimento.

Não dispondo de qualquer das aludidas características a que se reporta Carnelutti, não se prestando a servir aos interesses nem dos jurisdicionados nem do MPC, que não contam com a prerrogativa de solicitar tal manifestação, nem dela precisam conhecer antes do julgamento segundo as regras do RI, a manifestação de SDG não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

pode ser catalogada como documento novo a exigir também novo pronunciamento do Parquet.

É apenas ato de procedimento, praticado no curso do processo e que não tem vida fora dele e que de resto, em verdade, ocorre em menos de 1/3 dos feitos sob nossa jurisdição.

Enfim: SDG não é interessado, nem o conteúdo de sua manifestação pode ser compreendido como documento novo juntado; afasta-se assim, com a devida vênia e sem sombra de dúvida, a incidência do § 1º, do artigo 70 do nosso Regimento.

Nem se diga, por fim, que eventual manifestação de SDG após aquela proferida pelo d. MPC possa representar usurpação da condição de fiscal da lei, essência dos atributos do Parquet.

O caráter quase que consultivo da opinião de SDG para o Julgador ou Relator do Processo se esgota em si mesmo. Aquele órgão não tem voz no julgamento, ou poderes recursais, ou ainda capacidade postulatória interna em sede revisional ou rescisória. Assessora o Conselheiro ou o Auditor em um número limitado de casos, com uma opinião, proferida nas já descritas circunstâncias legais e regimentais. Nem mais, nem menos.

Já o MPC tem todos as legitimidades próprias do fiscal da lei, que são exatamente as ora descritas e das quais não é dotada a Secretaria – Diretoria Geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

E não será a topografia de suas manifestações no universo processual, que mudará a condição de cada um.

Feitas essas considerações, é cediço que as nobres missões constitucionais do órgão ministerial devem ser perseguidas e são por esta Corte aplaudidas.

Da mesma maneira, não há dúvida de sua posição de destaque como fiscal da lei e, por isso, sua interveniência é medida obrigatória nos feitos que tramitam nesta Corte, exercendo contraponto essencial no sistema de freios e contrapesos.

Não obstante os louváveis e amplos poderes constitucionais, há que se ter em mente o adequado momento processual de intervir nos autos que tramitam nesta Corte de Contas – nos exatos moldes previstos no Regimento Interno deste Tribunal – para que, com isso, não nos furtemos da obediência ao devido processo legal.

Sobretudo, constata-se que o modelo processual adotado por este Tribunal de Contas guarda coerência com os princípios consagrados na Constituição Federal e nela encontra sua validade, vigência e eficácia, sendo que tal sistemática em nenhum momento fere a plena atuação do Parquet especial, permitindo-lhe manifestar-se nos autos revestido de todas as prerrogativas subjetivas que lhe são inerentes, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

como exercendo de forma independente suas funções objetivas, tal como dispõe o § 1º, do artigo 127 da Carta da República²⁷.

Ante todo o exposto, vê-se que o iter procedimental plasmado no Regimento Interno desta Corte, qual seja a possibilidade de oitiva da SDG posteriormente ao MPC (artigos 213 e 223, II), dele não subtrai suas expressivas garantias legais e constitucionais, especialmente na condição de fiscal da lei; e por não haver prejuízo algum ao ofício ministerial, não há que se falar em nulidade (pas de nullité sans grief).

Rejeito a preliminar suscitada pelo Senhor Procurador - Geral.”

²⁷ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

As contas da **Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados (Fiscalização por Validação):

ITENS	RESULTADOS
Ensino	30,06%
FUNDEB	100%
Magistério	87,45%
Pessoal	50,74%
Saúde	27,16%
Transferência ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit de 6,18% (R\$ 2.553.464,24) - parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.237.933,04)
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B", considerado portanto efetivo perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

O Poder Executivo Municipal observou aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério foram igualmente cumpridas.

Houve o regular recolhimento dos encargos sociais e atendimento ao teto da despesa de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante aos aspectos contábeis, acolho entendimento de ATJ e SDG no sentido de que os déficits orçamentário e financeiro não possuem força para macular as contas em exame.

O Executivo de Nazaré Paulista apresentou déficit orçamentário de R\$ 2.553.464,24, o qual foi quase que totalmente amparado pelo superávit financeiro verificado no exercício anterior (R\$ 2.237.933,04), sendo que a quantia restante de R\$ 315.531,20 representa 03 (três) dias de arrecadação²⁸, abaixo, portanto, do limite tolerado por este E. Tribunal. Mesma situação apresenta o resultado financeiro negativo de 2015 (R\$ 65.157,92 = menos de um dia de arrecadação).

Em relação à liquidez para o cumprimento das obrigações de curto prazo, a Fiscalização apontou que a Prefeitura

²⁸ A média equivalente a 01 (um) dia de arrecadação é correspondente a R\$ 114.852,04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Municipal apresenta R\$ 0,98 para cada R\$ 1,00 da dívida flutuante e, conforme bem ponderou SDG, boa parte do endividamento é composta por restos a pagar não processados²⁹, sendo que para as despesas processadas (R\$ 1.911.718,21) havia disponibilidade financeira para o seu pagamento (R\$ 5.165.282,83).

Quanto aos precatórios, novamente acolho o entendimento de SDG, desta feita de que as impropriedades apontadas pela Fiscalização revelam na realidade descontrole na contabilização dos depósitos efetuados e não falta de pagamento das dívidas judiciais.

Os demonstrativos emitidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 382/385) confirmam que o município efetuou o depósito de R\$ 1.594.013,74 no exercício em apreço. Ademais, como bem ponderou aquela Diretoria, o total depositado em 2015 equivale a 4% da Receita Corrente Líquida (R\$ 40.605.198,43), percentual muito superior ao índice de 1,5%

29

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	1.402.568,07	1.769.848,97	1.260.698,83	1.911.718,21
Restos a Pagar Não Processados	1.943.080,40	2.872.868,99	1.771.776,77	3.044.172,62
Consignações	179.957,26		26.070,04	153.887,22
Depósitos	155.618,40	3.115.356,99	3.107.565,14	163.410,25
Outros		42.427.639,58	40.639.882,02	1.787.757,56
Total	3.681.224,13	50.185.714,53	46.805.992,80	7.060.945,86
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	3.681.224,13	50.185.714,53	46.805.992,80	7.060.945,86
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	5.165.282,83	0,98	
	Passivo Financeiro	5.273.188,30		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

estabelecido pelo artigo 97, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, o montante depositado pela Prefeitura Municipal foi superior em R\$ 438.636,32 aos valores pagos pelo TJ-SP aos credores de precatórios até o fim do exercício de 2015 e, como a própria Fiscalização relatou à fl. 15, o ritmo de pagamento das dívidas judiciais imposto pelo Executivo de Nazaré Paulista afigura-se suficiente para a quitação de todo o saldo até o final de 2020.

O des controle contábil é novamente verificado na falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta³⁰.

Em razão do saldo pendente de pagamento ser irrisório (R\$ 4.872,17) e da verificação de depósito a maior (R\$ 438.636,32) em relação aos pagamentos de precatórios efetuados pelo TJ-SP, entendo ser possível relevar a referida falha. Ressalto que a jurisprudência³¹ desta Corte tem relevado o não pagamento de dívidas judiciais de valores inexpressivos, como na situação dos

30

REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Saldo de requisitórios no final do exercício de 2014	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2015	6.990,10
Pagamentos efetuados no exercício de 2015	2.117,93
Saldo para o exercício seguinte	4.872,17

³¹ TC-1387/026/11 (Sessão Plenária de 26/02/2014); TC-1756/026/12 (Sessão da 1ª Câmara de 26/08/2014); e TC-1434/026/11 (Sessão Plenária de 06/11/2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

autos. Cabem, contudo, severas recomendações à Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista para que observe, com rigor, aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Quanto aos demais apontamentos constantes do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações ou informou a adoção de medidas para a correção das irregularidades citadas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção *in loco*.

Em face de todo o exposto e acolhendo a manifestação de SDG, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Oficie-se, recomendando ao atual Administrador o que segue: adote medidas para o reequilíbrio das contas públicas; observe, com o máximo rigor, aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, prescritos no artigo 1º, § 1º, da LRF e no artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64, respectivamente; elimine o déficit por vagas na rede municipal de ensino; discrimine os ativos da iluminação pública para a necessária incorporação patrimonial; informe com fidedignidade os dados encaminhados ao sistema



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

AUDESP; ateste o recebimento de serviços e mercadorias, em cumprimento ao artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64; e atenda às recomendações emitidas por esta Corte de Contas.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO