



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 07/11/2017 – ITEM 44

TC-002435/026/15

Prefeitura Municipal: Sagres.

Exercício: 2015.

Prefeito: Brandio Pereira Filho.

Acompanha: TC-002435/126/15.

Procuradora de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-18 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 – DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame as contas da **Prefeitura Municipal de Sagres**, relativas ao **exercício de 2015**.

Responsável pela fiscalização “in loco”, a Unidade Regional de Adamantina – UR-18 elaborou o relatório de fls. 09/50, consignando os apontamentos que seguem:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – a LDO não impõe limite para a abertura de créditos suplementares; falta de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

CONTROLE INTERNO – inexistência de relatórios periódicos, apresentando somente declaração da ausência de constatação de irregularidades.

ANÁLISE DOS RESULTADOS - a execução orçamentária apresentou déficit de 2,51%; o Município não conteve os gastos não obrigatórios, mesmo após a emissão de alertas por parte desta Corte; abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e transposições, correspondentes a 20,72% da Despesa Fixada;



abertura de créditos adicionais em desconformidade com o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64; baixo índice de investimento anual (3,85% da RCL).

INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO – aumento do déficit financeiro¹ do exercício anterior.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – ausência de liquidez para honrar os compromissos desta natureza.

DÍVIDA DE LONGO PRAZO – elevação da dívida em relação ao ano anterior, ocasionada pela inclusão de parcelamentos de valores devidos ao INSS.

RENÚNCIA DE RECEITAS – ato de renúncia² não atendeu às prescrições do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DÍVIDA ATIVA – divergências entre os dados da Contabilidade e os do Setor de Tributação, em afronta aos artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64; ausência de provisão para perdas no Balanço Patrimonial; ineficácia na cobrança dos débitos.

DESPESA DE PESSOAL – após a inclusão de valores³ pela Fiscalização a despesa total com o segmento alcançou o percentual

¹ 2014 – R\$ 300.214,54/ 2015 – R\$ 566.113,23 = 88,57% (fl.13).

² Lei Municipal nº 1.158/2015 concedeu anistia dos valores correspondentes a juros moratórios e multa de mora (fl. 65/67 do Anexo I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

de 58,48%, ultrapassando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ENSINO - os demonstrativos da origem denotaram que a despesa educacional atingiu 31,46% da receita de impostos; contudo, a Fiscalização promoveu algumas glosas⁴ (demonstrativo de fl.22), decaindo o índice para 30,87%; o Município aplicou 98,31% dos recursos advindos do FUNDEB durante o exercício, sendo que por meio de conta bancária vinculada, utilizou a parcela diferida no 1º trimestre de 2016, em atendimento ao disposto no § 2º, do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/94; dos recursos do aludido Fundo empregou 86,17% na valorização do magistério.

DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO – a jornada estabelecida para os professores pelo Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério não está de acordo com o artigo 2º, § 4º, da Lei nº 11.738/08; falta de cumprimento do piso salarial em relação aos profissionais que dão suporte pedagógico à docência; há professores que possuem apenas o Ensino Médio (Magistério); falta

³ R\$ 581.409,58 – despesas empenhadas com vale alimentação, em razão de inativos, funcionários em férias e licenças remuneradas receberem integralmente o valor deste benefício (Lei Municipal nº 813/05 – fls. 89/94); e R\$ 65.209,20 – despesas realizadas com pagamento de Conselheiros Tutelares, tais gastos foram registrados pela origem no elemento 33.90.36.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física (fls. 100/104 do Anexo I).

⁴ Despesas com Ensino Superior; despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB; e restos a pagar (recursos próprios e do FUNDEB) não quitados até 31.01.2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

de elaboração da proposta orçamentária pelo Conselho do FUNDEB; inadequação do veículo utilizado no transporte da merenda da Cozinha Piloto às outras unidades de ensino (Portaria CVS nº 5/13).

APLICAÇÃO NA SAÚDE – em ações e serviços do segmento, destinou 21,57% da receita de impostos; ausência de laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros no local de atendimento médico hospitalar do Município.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – o Município assumiu os ativos da iluminação, embora não tenha instituído a CIP – Contribuição para Iluminação Pública; os ativos não foram detalhadamente discriminados para a necessária incorporação patrimonial.

PRECATÓRIOS – a Municipalidade não possui Mapa Orçamentário referente ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo incidente no exercício de 2015; entretanto, apresentou dívida inscrita no Mapa Orçamentário de 2015 relativo ao TRT da 15ª Região, no valor de R\$ 44.224,50, que deveria ser depositado até 31/12/2015 (fls. 220/225 do Anexo II), em se tratando do Regime Ordinário. Porém, não houve quitação integral do débito, sendo efetuado acordo de parcelamento com os credores⁵. Também ocorreu no exercício em apreço o

⁵ Processo 226-07.2010.5.15.0068: Tereza Iembo de Souza – R\$ 1.182,67 e Processo 243-43.2010.5.15.0068: José Roberto Alves – R\$ 3.000,00, ambos pagamentos efetuados em 2015. Em relação ao Processo 0007546-74.2008.8.26.0407: Promad Comércio de Madeiras e Material de Construção Ltda.,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

pagamento antecipado da quantia de R\$ 30.440,00, referente ao Mapa Orçamentário de 2016, os quais não foram depositados na conta vinculada do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mas diretamente na conta do advogado da parte (fls. 242/248 do Anexo II).

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – fixação dos subsídios por meio de Decreto Legislativo, o que contraria o previsto no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal.

DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – gastos com adiantamentos praticados em desacordo com as orientações contidas no Comunicado SDG nº 19/2010 e os Princípios da Transparência e Moralidade; aquisições de medicamentos⁶ através de dispensa de licitação, contrariando o Princípio da Economicidade.

BENS PATRIMONIAIS – falta de reavaliação dos bens móveis e imóveis.

ALMOXARIFADO - local inapropriado para guarda de veículos e equipamentos; inexistência de estoques físicos de materiais, entradas e saídas imediatas.

por meio do acordo de 11/5/2015 houve pagamento antecipado parcial do constante desse Mapa (fls. 238/240 do Anexo II).

⁶ Total de R\$ 58.283,76, sendo o valor de R\$ 25.726,50 por meio de dispensa de licitação (fls. 287/295 do Anexo II).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – existência de restos a pagar processados do exercício de 2011.

FALHAS DE INSTRUÇÃO – falhas relativas ao Convite nº 02/15 e Contrato nº 07/15, celebrado com a empresa Ribeiro e Borbolam Ltda. – ME, assunto também reportado no expediente TC-398/018/16.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – impropriedades relativas ao Convite nº 13/2015 e ao Contrato nº 53/2015, celebrado com a empresa Luiz José de Assis Neto Construtora – ME.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – falta de regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão; ausência de divulgação na página eletrônica do Município, das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA), balanços do exercício, Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e RGF.

PESSOAL – nomeação de 2 (dois) servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento.

GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE – criação através da Lei Municipal nº 1.164/15 de gratificação de atividade, em desacordo com os Princípios da Impessoalidade e Moralidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

PESSOAL COM ACÚMULO DE FÉRIAS – existência de 11 (onze) funcionários com férias não concedidas no prazo estabelecido na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

PAGAMENTO IRREGULAR DE FÉRIAS – falta de cumprimento ao disposto no artigo 145 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

CONTROLE DE PONTO MANUAL – o controle da jornada é realizado por meio de Livro de Ponto, contudo, o sistema eletrônico possibilitaria maior eficiência e transparência, nos moldes da Portaria/MTE nº 1.510/2009.

HORAS EXTRAS – pagamentos que superam 40 horas mensais, em desconformidade com o limite permitido pela legislação trabalhista.

ACÚMULO DE CARGO OU FUNÇÃO REMUNERADA – o Chefe de Gabinete da Prefeitura, Ricardo Rived Garcia, também prestou, no exercício de 2015, serviços técnicos junto à Câmara Municipal de Paulicéia, em infringência ao disposto no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – entrega intempestiva de informações ao Sistema AUDESP; descumprimento de recomendações desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Regularmente notificado (fl.64), o Chefe do Executivo apresentou as alegações de defesa constantes de fls. 68/108, acompanhadas dos documentos de fls.109/130.

Especificamente quanto aos Gastos com Pessoal, o responsável, em primeiro lugar, discordou do acréscimo efetuado pela Fiscalização referente aos valores pagos aos Conselheiros Tutelares, argumentando que esses agentes não devem onerar tais despesas, citando, para tanto, entendimento desta Corte proferido nos autos do TC- 1528/026/12.

Combateu, também, a inclusão do montante de R\$ 581.409,58, relativo à despesa com vale alimentação, sustentando, em síntese, que tal benefício possui natureza indenizatória, uma vez que visa apenas ressarcir valores despendidos com alimentação pelo servidor em atividade, sem, contudo, integrar a remuneração.

Sendo assim, refez os cálculos e apresentou o demonstrativo de fl. 92, indicando o percentual de 52,65% como o equivalente às Despesas com Pessoal e Reflexos, em consonância, pois, com o artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/00.

Acerca dos Precatórios, contestou as conclusões da Fiscalização, argumentando que parcelou o pagamento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

requisitórios devidos, quitando as obrigações do Município relativas a essas despesas.

Justificou, ainda, todas as demais impropriedades levantadas pela Fiscalização.

Analizando a matéria sob o enfoque econômico, a Assessoria de ATJ anotou que, embora os resultados orçamentário e financeiro fossem deficitários, não prejudicaram em demasia o equilíbrio das contas, na medida em que representativos de um mês de arrecadação do Município, aduzindo que os Restos a Pagar não Processados atenuam o endividamento de curto prazo. Consignou, também, que a Municipalidade efetuou o pagamento dos Precatórios de forma parcelada, em razão de acordo firmado com os credores, não vislumbrando empecilhos à aprovação das contas.

A Assessoria Especializada de ATJ, responsável pelos cálculos, após sopesar as alegações da origem relativas aos Gastos com Pessoal, houve por bem manter o ajuste efetuado pelo Órgão Fiscalizador acrescentando o valor de R\$ 581.409,58, a título de "auxílio alimentação", porque voltado a servidores inativos, a exemplo do entendimento adotado nas contas dos exercícios pretéritos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Reputou igualmente apropriado o acréscimo relativo à remuneração do Conselho Tutelar, R\$ 65.209,20, em face dos termos da Lei nº 12.696/2012 e ratificou o índice de 58,48% da Receita Corrente Líquida, figurando acima do limite máximo fixado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

Anotou que os índices permaneceram acima do limite de 54% até o 1º Quadrimestre de 2016, mas, diante da ausência de subsídios para se pronunciar com exatidão, deixou de opinar sobre a observância da regra de recondução dos gastos nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na visão jurídica, o Órgão Técnico manifestou-se pela aprovação da matéria, sem prejuízo de recomendações.

Em sentido oposto, a Chefia de ATJ ofereceu conclusão no sentido da emissão de parecer desfavorável às contas, com base na superação do limite imposto pela LRF quanto às Despesas com Pessoal, com proposta de alertas ao Administrador.

O douto MPC igualmente opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas, tendo em vista o que segue: déficit orçamentário de 2,51%; falta de limitação de empenho e movimentação financeira, configurando infringência ao disposto no artigo 5º, III, da Lei nº 10.028/00; reincidência de déficits financeiros



(2014 e 2015); baixo índice de liquidez imediata; aumento de 173,13% na Dívida de Longo Prazo; Despesa com Pessoal de 58,48%, em afronta ao artigo 20, III, "b", da Lei Fiscal, sem adequada recondução dos gastos; pagamento de horas extras em situação vedada pelo parágrafo único, do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/00; e insuficiente pagamento de precatórios, em desacordo com o artigo 100 da Constituição Federal.

Pugnou pela responsabilização pessoal do gestor, com base no artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00, haja vista a falta de expedição de ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, o que caracteriza infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

Ainda, na eventual juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, requereu vista, nos termos do artigo 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 1.110/2010.

SDG, de sua parte, considerou que os apontamentos relacionados à execução orçamentária e financeira da Municipalidade não possuem força suficiente para comprometer a matéria, podendo, com isso, ser relevados e constituir-se em objeto de alerta à Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Quanto às Despesas com Pessoal, entendeu que o montante equivalente aos dispêndios com vale alimentação⁷ possui natureza indenizatória e, por isso, não deve ser computado no cálculo do limite de gastos com o segmento, indicando, portanto, o percentual de 53,23% como o efetivamente despendido com o setor, em respeito ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, "b", da Lei Fiscal.

Levando igualmente em consideração as justificativas da origem e a adoção de medidas saneadoras acerca dos demais pontos, concluiu que as contas estão aptas a serem aprovadas, sem embargo das advertências e recomendações propostas às fls. 168/173.

Subsidiou o exame dos presentes autos o Acessório nº 01, TC-2435/126/15, versando sobre o Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Ao final da instrução, o Prefeito obteve vista e extraiu cópias dos autos (fl. 174).

Este é o relatório.

s

⁷ R\$ 581.409,58



**VOTO PRELIMINAR
ARGUIÇÃO DE NULIDADE
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

A nulidade suscitada pelo d. Ministério Público de Contas tem similitude com a arguida quando da análise do Pedido de Reexame das Contas Anuais de 2014 da Prefeitura do Município de Borá, objeto do TC-212/026/14, cujo voto, determino, passe a integrar estes autos.

Pelos mesmos fundamentos lançados naquela decisão, **INDEFIRO** tal arguição.



VOTO PRELIMINAR
ARGUIÇÃO DE NULIDADE
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Seu inconformismo recai especificamente sobre a previsão contida no artigo 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁸, segundo o qual a manifestação do d. *Parquet* se dá em momento anterior ao pronunciamento da Secretaria – Diretoria 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 intelecção, 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,

⁸ “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.”



especialmente nos artigos 213 e 223, II⁹, 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 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

⁹ “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

Complementar Estadual nº 709/93 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas – que, arrimada no artigo 23 da Constituição Estadual¹⁰ 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/RJ¹¹).

In verbis o artigo 130 da Carta Magna:

¹⁰ “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;”

¹¹ Relator: Ministro Celso de Mello – Sessão de 02/12/04 – Tribunal Pleno

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 NORMATIVO INSCRITO NO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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/RJ¹²:

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

¹² Idem NR 4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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 Federal¹³).

Essa lógica se observa na Constituição Federal, mais ainda em seu artigo 73¹⁴, *in fine*, que, ao aludir ao

¹³ “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.”

¹⁴ “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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

artigo 96¹⁵, 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/DF¹⁶.

E M E N T A - 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 PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO

¹⁵ "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.)

¹⁶ Relator: Ministro Celso de Mello – Sessão de 26/05/1994 – Tribunal Pleno



**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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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)

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 julgamento¹⁷), 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”.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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).

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.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Isso significa, reitere-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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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 União¹⁸, 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.

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

¹⁸ “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

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 1.110/10¹⁹ – Lei Orgânica do Ministério Público de Contas – e artigos 25, V e 26, VIII, da Lei Federal nº 8.625/93²⁰ – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

¹⁹ “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;”

²⁰ “Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

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.”



Analizando detidamente o inciso I, do artigo 3º de seu diploma próprio²¹, 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 Interno²² lhes é plenamente compatível, pois jamais afasta do *Parquet* a oportunidade de manifestação *em qualquer momento antes*

²¹ "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;"

²² Idem NRs 1 e 2.



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 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 Civil²³, 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.

²³ “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 REATO MARTINS COSTA

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:

“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.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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, 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, I²⁴, 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 Interno²⁵.

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

²⁴ “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;”

²⁵ “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.”



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 Corte²⁶, 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.

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

²⁶ “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 REATO MARTINS COSTA

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/SP²⁷:

“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, falará

²⁷ “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.”



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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, 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.

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.

§ 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 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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 como exercendo de forma independente suas funções objetivas, tal como dispõe o § 1º, do artigo 127 da Carta da República²⁸.

²⁸ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

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.

§ 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 Sagres**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados:

<i>ITENS</i>	<i>RESULTADOS</i>
Ensino	30,87%
FUNDEB	98,31%
Magistério	86,17%
Pessoal	58,48% - sem recondução dos gastos
Saúde	20,85%
Transferências ao Legislativo	Regular – 5,40%
Execução Orçamentária	Déficit de 2,51% - R\$ 265.898,69 - relevado
Resultado Financeiro	Negativo= R\$ 566.113,23 - relevado
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Relevada
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Conforme consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado “C+”, considerado portanto em fase de adequação perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

O Município deu atendimento aos mandamentos constitucionais e legais relativos à Aplicação na Saúde; às Transferências Financeiras à Câmara; e aos Pagamentos dos Subsídios dos Agentes Políticos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

No que respeita ao Setor Educacional, restou cumprida a regra inserta no artigo 212 da Constituição Federal; bem assim igualmente observados os dispositivos legais relativos à utilização dos recursos advindos do FUNDEB e à valorização do Magistério.

A par do atendimento das prescrições constitucionais e legais correspondentes ao Ensino, a Fiscalização observou uma série de problemas relativos à natureza operacional da Rede Pública Municipal, tais como aqueles relacionados: à jornada estabelecida para os professores pelo Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério não está de acordo com o artigo 2º, § 4º, da Lei nº 11.738/08; à falta de cumprimento do piso salarial em relação aos profissionais que dão suporte pedagógico à docência; à existência de professores que possuem apenas o Ensino Médio (Magistério); à falta de elaboração da proposta orçamentária pelo Conselho do FUNDEB; além da inadequação do veículo utilizado no transporte da merenda da Cozinha Piloto às outras unidades de ensino.

A despeito das justificativas ofertadas pela origem às fls. 93/94, essas questões devem ser levadas em consideração no planejamento estratégico e na aplicação de políticas públicas do setor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

educacional, com vistas à adequação de sua qualidade às necessidades locais, mormente no que concerne às atividades voltadas ao aprimoramento dos profissionais do segmento, recomendações que, desde já, formulo à Municipalidade.

Quanto aos Precatórios, a Fiscalização apurou a ocorrência de pagamentos da totalidade dos requisitórios de baixa monta (R\$ 22.838,27) incidentes em 2015, assim como da quantia de R\$ 4.182,67, referente a acordos firmados entre as partes e homologados pela Justiça do Trabalho do total do Mapa Orçamentário de 2015 relativo ao TRT da 15ª Região, no valor de R\$ 44.224,50 (fls. 220/225 do Anexo II).

Passando às questões de ordem econômica, registre-se que a execução orçamentária evidenciou déficit de 2,51%, bem como que o resultado financeiro mostrou-se igualmente deficitário em R\$ 566.113,23.

A despeito dos resultados negativos, na mesma linha do entendimento exposto pela Assessoria abalizada de ATJ e sopesando a alegação do Chefe do Executivo, tenho que os mesmos possam ser relevados, considerando que tais desequilíbrios não se mostraram demasiados, representando menos de um mês de



arrecadação da receita²⁹, havendo possibilidade de reversão no curto prazo.

Conquanto a Municipalidade não tenha apresentado liquidez suficiente para fazer frente aos compromissos de curto prazo, vale dizer que o endividamento possui em seu cerne elementos que minimizam os impactos negativos na gestão.

Isso porque, boa parte da dívida é composta dos Restos a Pagar não Processados³⁰, sendo que considerando a influência de tais valores, a Municipalidade possuía cobertura financeira de R\$ 992.517,20, suficiente, pois, para fazer frente aos gastos de R\$ 874.656,19, a exemplo do entendimento exposto em vários outros julgados³¹ desta Corte.

Com efeito, tais influências devem ser sopesadas na análise dos demonstrativos, sem embargo de advertência ao Administrador.

Ademais, o resultado patrimonial afigurou-se positivo (demonstrativo de fl. 13), sendo que o percentual de investimentos correspondeu a 3,85% da RCL.

²⁹ $R\$ 10.604.349,75 / 12 = R\$ 883.695,81 / 30 = R\$ 29.456,53 \times 9 = R\$ 265.108,74$ – fl. 12, 9 (nove) dias de arrecadação da receita (orçamentário). Déficit financeiro = $R\$ 29.456,53 \times 19 = R\$ 559.674,07$, equivalente a 19 (dezenove) dias de arrecadação.

³⁰ R\$ 481.688,21 (demonstrativo de fl. 14).

³¹ TC – 2470/026/10; 2501/026/10 e 2578/026/10.



Relevo igualmente as alterações orçamentárias, que totalizaram 20,72% da despesa inicial, alçando a impropriedade ao campo das recomendações ao Administrador, que deverá adotar medidas buscando diminuí-las, melhorando o planejamento da Lei Orçamentária e minimizando suas modificações, a fim de preservar o orçamento original, observando, para tanto, as diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 29/10.

Diante do contexto exposto, tenho que a situação econômico-financeira do Município comporta alerta ao Administrador, no sentido de que não se descuide do acompanhamento da execução orçamentária, devendo tomar medidas quando necessárias para o ajustamento das ações e programas de Governo, a fim de caminhar de acordo com os propósitos preconizados no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de observância obrigatória para os gestores públicos.

Registre-se, também, que a pequena elevação (2,60%) na Dívida Ativa em relação ao ano anterior é fator que pode igualmente constituir-se em objeto de alerta à origem, considerando-se, ainda, a redução no valor inscrito da ordem de 39,96%, quando comparado ao ano pretérito.



Em que pese o panorama exposto, as contas da Prefeitura de Sagres ressentem-se de irregularidade que não restou dirimida ao longo da instrução, relacionada aos Gastos com Pessoal e Reflexos equivalentes a 58,48% da RCL, em infringência ao disposto no artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal. Reveste-se tal constatação de gravidade suficiente para o comprometimento da matéria, ao menos nesta fase de apreciação.

Na apuração do aludido percentual, a Fiscalização inicialmente incluiu no cômputo do somatório da despesa laboral, os gastos com vale alimentação pago para inativos, funcionários em férias e licenças remuneradas. Na particular situação dos autos, conforme decidido nos TCs- 13.989.13-12, 14.989-13-1 e 15.989.13-0, o auxílio deixa de ter caráter indenizatório, característica que permitiria sua exclusão, passando a ter natureza remuneratória, enquadrando-se, portanto, na definição de gastos com pessoal contida no artigo 18 da Lei Fiscal.

De igual forma, acresceu os valores referentes aos pagamentos dos Conselheiros Tutelares (R\$ 65.209,20 – fl. 19), conforme os termos da Lei nº 12.696/2012, na medida em que tais profissionais passam a receber remuneração obrigatória, implicando adição desses gastos na despesa laboral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

As impropriedades relacionadas à falta de inclusão de tais despesas nos gastos do segmento também foram cometidas nos exercícios de 2013 (TC – 1870/026/13) e 2014 (TC-343/026/14), sendo que agora, em 2015, implicaram a adição do montante de R\$ 646.618,78 ao valor inicialmente informado pela origem, o que elevou o percentual indicado de 52,65% para 58,48%.

Oportuno consignar que o Município também não conseguiu reconduzir os gastos, à luz da flexibilização de prazo estabelecida no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal (1º quadrimestre de 2015 = 54,36%; 2º quadrimestre de 2016, que seria o prazo final para eliminação do excedente = 59,54% - fl. 14 do relatório elaborado pela UR – 18 nos autos do TC-4238/989/16-4).

Mais ainda, mesmo situando-se na hipótese do artigo 22, parágrafo único, da referida Lei Fiscal, a Prefeitura realizou pagamentos de horas extras³² a diversos servidores, em descompasso com o que estabelece o dispositivo legal.

Por derradeiro, tenho que as demais falhas anotadas durante a instrução podem ser relevadas, diante das alegações de defesa apresentadas às fls.68/108 e medidas saneadoras anunciadas, demandando, contudo, algumas

³² Total de R\$ 99.577,13 (fl. 42).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

recomendações com vistas ao aperfeiçoamento das atividades do Executivo.

Em face de todo o exposto, acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica e Chefia) e d. MPC deste Tribunal, **VOTO pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL às contas da Prefeitura Municipal de Sagres, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Recomende-se ao atual Administrador o que segue: institua o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em atendimento ao disposto no artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10; observe o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos do artigo 206, inciso VIII, da Constituição Federal e Lei nº 11.738/2008; proporcione maior qualidade nas instalações físicas oferecidas aos alunos, bem como na atualização profissional dos docentes; cumpra fielmente a ordem cronológica de pagamentos; observe o disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00; busque sempre o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, nos moldes preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal; considere que a margem para abertura de créditos suplementares deve ser moderada, com vistas ao adequado planejamento, nos termos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

propostos na Lei Fiscal, devendo o Administrador, para tanto, observar o teor dos Comunicados SDG nºs 29/10, 18/15 e 32/15; implemente o Serviço de Informações ao Cidadão, em atendimento ao disposto no artigo 9º, inciso I, da Lei 12.527/2011; observe o disposto no caput, do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne à divulgação dos demonstrativos na página eletrônica da Prefeitura; adote medidas quanto à revisão do Quadro de Pessoal, especialmente adequando os cargos em comissão às exigências do artigo 37, incisos II e V, da Carta Magna; regularize o acúmulo de férias vencidas e não gozadas dos servidores, a fim de coibir o pagamento atrasado desses direitos; observe o limite previsto na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, quando do pagamento de horas extras aos servidores; e dê cumprimento às Instruções nº 02/08, no que concerne ao envio de documentos a esta Corte.

JOSUÉ ROMERO
Substituto de Conselheiro