



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PARECER N. : 0284/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 2082/2018

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ – EXERCÍCIO
DE 2017**

RESPONSÁVEL: CORNÉLIO DUARTE DE CARVALHO – PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de São Miguel do Guaporé, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Cornélio Duarte de Carvalho – Prefeito.

Em sua análise inaugural a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo, solidariamente com a Contadora e a Controladora Geral, a saber (ID=650184):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCM) de São Miguel do Guaporé, os seguintes achados de auditoria foram identificados no trabalho:

O Balanço Geral do Município (BGM) representa adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados financeiros e orçamentários do período?

A1. Inconsistência das informações contábeis

Os resultados apresentados pela Administração quanto à execução do orçamento e gestão fiscal foram executados de acordo com os pressupostos Constitucionais e Legais?

A2. Excessivas alterações orçamentárias

A3. Divergência no saldo financeiro do Fundeb



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A4. Repasse financeiro ao Legislativo acima do limite

A5. Não atendimento das determinações e recomendações

Frisa-se que os achados apresentados no presente relatório se tratam de possíveis distorções e impropriedades, cujas situações decorrem da avaliação das informações encaminhadas ao Tribunal e dos procedimentos de auditoria realizados e tem por objetivo a coleta de esclarecimentos da Administração.

Recebidos os autos na relatoria, o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, exarou o Despacho ID=650712, nos seguintes termos:

DESPACHO ORDINATÓRIO

1. Trata-se da Prestação de Contas anual do exercício de 2017, da Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé-RO, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Cornélio Duarte de Carvalho, CPF n. 326.946.602-15, na qualidade de Prefeito Municipal, cuja gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, está sujeita ao *munus* fiscalizatório deste Tribunal de Contas, nos termos da Constituição Federal de 1988, da Constituição Estadual, da LC n. 154, de 1996 e da IN n. 13/TCER-2004.
2. Verifico que finda a análise instrutiva preliminar materializada no Relatório Técnico (ID n. 650184) encartado, às fls. ns. 156 a 168 dos autos, exsurgiram infringências ocorridas na gestão sub examine, o que motivou o encaminhamento dos autos ao Relator, com a sugestão da abertura de prazo para manifestação dos Agentes Públicos responsáveis, a fim de lhes oportunizar o direito constitucional de defesa e contraditório, bem como do devido processo legal.
3. Impende anotar, por ser imprescindível, que este gabinete, como Unidade de autuação, funcionalmente autônomo, nos atos instrutórios da lavra deste Conselheiro, passou a adotar o entendimento de que antes da emissão de Despacho de Definição de Responsabilidade, admitindo as irregularidades preliminares formuladas, para mandar notificar os jurisdicionados, tem encaminhado o feito, como completude instrutória, ao Ministério Público de Contas para atuar, querendo, como parte ou como custos *iuris*, à luz de sua autonomia funcional.
4. Desse modo, há que se abrir vista ao douto Ministério Público de Contas para o fim de, querendo, no estrito campo de sua autonomia plena funcional, aquiesça, divirja ou acrescente elementos instrutórios acusatórios, se os encontrar, a fim de que o jurisdicionado ao ser notificado de todas as irregularidades formuladas, possa exercer sua defesa com a amplitude constitucional que lhe é assegurada, sem ser submetido ao instituto da surpresa processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5. Ademais, a amplitude defensiva, princípio constitucional de interesse estritamente de acusados, se opõe ao princípio acusatório posto à disposição do Estado quando pretende a responsabilidade de alguém, quer seja na seara civil, penal ou administrativa, sob um outro princípio não menos importante, o da proteção suficiente do bem jurídico tutelado, motivo por que tenho por consentâneo com as nuances constitucionais, colher a manifestação ministerial nesta fase processual.

6. Ante o exposto, ENCAMINHEM-SE os autos ao Ministério Público de Contas para que, à luz da sua autonomia funcional, querendo, apresente manifestação preliminar consubstanciada na hipótese de formular ou não imputações de irregularidades aos Jurisdicionados.

7. Ao depois, retornem-me os autos para deliberação.

8. Cumpra-se.

À Assistência de Gabinete para o cumprimento das determinações de estilo.

Assim instruídos, vieram os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação ministerial.

É o relatório.

De início, registre-se que o andamento deste feito não seguiu o fluxograma definido pela Resolução n. 146/2013, alterada pela Resolução n. 176/2015. Isso porque prevê que somente após a apresentação das justificativas é que se colhe a oitiva ministerial.

Com relação à unicidade de imputações acusatórias, à preclusão da manifestação ministerial, ao melhor momento para oitiva do *Parquet*, à possibilidade de requisição de diligências pelo MPC para reinstrução processual, esta Procuradora-Geral de Contas já havia se manifestado nos autos do Processo n. 623/2015 (Parecer n. 173/2018-GPGMPC), roborando a tese desenvolvida pelo Procurador de Contas Adilson Moreira de Medeiros no Processo n. 350/2018 (Parecer n. 151/2018/GPAMM, ID 588215).

Com relação à preclusão consumativa na atuação ministerial, não é improfícuo trazer a manifestação do Procurador de Contas Adilson Moreira de Medeiros no Processo n. 350/2018:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre o tema, focando nas idiossincrasias da aplicação das preclusões consumativa e lógica na atuação ministerial como guardião da lei, são lúcidas as lições abaixo transcritas, verbis:

“No que diz respeito à preclusão consumativa, também parece relevante distinguirmos as situações em que o Ministério Público atua como órgão agente ou como órgão interveniente. Tratando-se de órgão agente, não há espaço para maiores divagações. Ajuizada uma ação ou interposto um recurso não há espaço para a sua alteração fora das hipóteses autorizadas pela lei processual (v.g.: alteração da causa de pedir, independentemente do consentimento do réu, antes da estabilização subjetiva da demanda, o que ocorre com a citação – NCPC, art. 329, I). Em se tratando de atuação como órgão interveniente, devem ser separadas as situações em que é identificado o fim de uma fase processual (v.g.: parecer final, com ulterior encaminhamento dos autos ao órgão jurisdicional para a prolação de sentença), daquelas que surgem no curso de uma fase processual (v.g.: promoção do Ministério Público em que requer “as medidas processuais pertinentes”, na forma do art. 179 do NCPC). Nesse último caso, cremos que uma promoção pode destoar de outra, ofertada em momento anterior, pelo mesmo membro do Ministério Público ou por membro diverso. As promoções, aliás, são normalmente exaradas durante a fase de instrução, sendo comum que, longe de se excluir, complementem-se.

Por fim, a preclusão lógica, concebida de maneira individualizada e sem qualquer liame com a preclusão consumativa, raramente será aplicada ao Ministério Público. Essa constatação decorre do princípio da independência funcional, que assegura, a cada membro da Instituição, a possibilidade de formular juízos valorativos e de conduzir-se de acordo com eles. Situações dessa natureza têm sido rotineiramente analisadas pelos Tribunais Superiores, que admitem, por exemplo, a possibilidade de um membro do Ministério Público (a) recorrer de sentença de impronúncia, quando o juiz embasou-se no pronunciamento de outro membro do Ministério Público, que se posicionara nesse sentido; (b) recorrer de sentença homologatória de transação, formulada por outro membro do Ministério Público com base na Lei nº 9.099/1995; (c) recorrer de sentença absolutória quando o seu antecessor, em alegações finais, opinou pela absolvição; e (d) identificar a presença de crime de ação penal pública e oferecer a respectiva denúncia, apesar de o seu antecessor ter entendido que a persecução penal estava condicionada ao oferecimento de representação. A nosso ver, situações dessa natureza estão cobertas pela independência funcional, não havendo que se falar em ausência de interesse processual, na hipótese de recurso interposto contra decisão que acolhera pronunciamento de outro membro do Ministério Público”¹.

¹ GARCIA, Emerson. O Ministério Público no Processo Civil: aspectos da preclusão. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1223-o-ministerio-publico-no->



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Deve-se reforçar, novamente, que o sistema processual civil regulamenta, marcadamente, relações entre particulares, o que deve suscitar ao intérprete a devida adaptação de seus institutos ao processo de controle externo para a devida utilização subsidiária de suas normas, nos termos do artigo 99-A, da LC n. 154/96, o que afasta a aplicação acrítica de institutos inadequados à tutela efetiva das atribuições constitucionais das Cortes de Contas.

Por fim, resta destacar que não se quer, por meio das considerações até aqui feitas, afastar a devida incidência das garantias constitucionais de ordem processual e a necessária observância ao devido processo legal, tema, aliás, que tem sido recorrentemente suscitado por este órgão ministerial quando verificada, nos casos concretos, qualquer transgressão desta espécie de direito fundamental.

Tanto que, no que tange ao tema dos limites temporais às alterações subjetivas e objetivas do processo de controle externo, este órgão ministerial é da opinião de que incide sobre os procedimentos de fiscalização dessa Corte de Contas o instituto da prescrição, ressalvada, por óbvio, a hipótese de persecução de dano perpetrado contra o erário, como in casu, mercê do comando posto no artigo 37, 5º, da Constituição da República.

Como bem defendido pelo procurador acima citado, de fato, são indesejáveis os retrocessos inúteis, aqueles que não contribuem com a plena efetividade do controle externo ou incompatíveis com o princípio da razoabilidade.

Ocorre que há casos excepcionais que apresentam circunstância jurídica relevante e essencial ao deslinde do feito. Nessas situações, a reinstrução do feito mostra-se imprescindível para afastar consumação, repetição, reiteração ou continuidade de grave ilegalidade ou dano ao erário.

Nesse diapasão, diante de tais circunstâncias, é dever-poder dos agentes envolvidos nos procedimentos que tramitam nos Tribunais de Contas suscitar providências para saneamento do feito, incluindo-se o membro do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

Ministério Público de Contas, tendo em vista que a sua função precípua é a de fiscal da lei.

Ademais, não se pode conformar o exercício do controle externo à sistemática processual quando a aplicabilidade daquele neste é, em verdade, subsidiária, devendo-se, para tanto, atentar à compatibilidade, às peculiaridades e vocação de cada um.

A respeito, novamente cite-se o Parecer n. 0151/2018-GPAMM, Processo n. 0350/2018:

Dessarte, não é correto impor aos processos em trâmite nesse Tribunal de Contas, nem mesmo sob o pálio de pretensa subsidiariedade, as limitações positivadas pelo Código de Processo Civil que apresentem embasamento principiológico incompatível com as atribuições constitucionais das Cortes de Contas, sob pena de total subversão sistêmica, tendo em vista que se estaria permitindo a submissão do modelo constitucional de controle externo às regras processuais infraconstitucionais, quando, em verdade, a interpretação conforme à Constituição e toda a estrutura lógica de escalonamento hierárquico das normas exigem o contrário.

E quanto ao melhor momento para a oitiva ministerial:

Desse modo, tendo em vista a dinâmica da distribuição do ônus probatório inserta no sistema de controle externo, que confere notório protagonismo às provas produzidas pelo gestor, postura que se amolda ao republicanismo, constata-se que o final da fase instrutiva do processo de contas, após a apresentação de justificativa/defesa pelos jurisdicionados, é o *locus/tempus* adequado para o órgão ministerial, na condição de fiscal da Lei e, posteriormente, para o próprio Tribunal de Contas, tendo em vista a possibilidade de atuação *ex officio*, conferindo a devida efetividade ao controle, analisar o acerto e a completude dos apontamentos iniciais feitos pelo corpo técnico ou pela parte que deu ensejo ao procedimento (nos casos de denúncia e representação).

Pensar diversamente levaria à postura inaceitável de referendar-se o ilícito, quando este não for detectado nos apontamentos iniciais do corpo técnico, postura que agride, a um só tempo, a busca da verdade real, o controle de legalidade, economicidade e legitimidade dos atos inquinados, e, por consequência, os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

princípios reitores da Administração Pública, mormente a moralidade, a legalidade e a eficiência.

Incompatível com o ordenamento jurídico, dessa forma, toda postura hermenêutica que, tolhendo as prerrogativas ministeriais no âmbito das Cortes de Contas, desemboque, por vias transversas, em verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional, ao se legitimar postura análoga ao reconhecimento de execrável “direito adquirido à ilicitude”, quando a irregularidade for percebida apenas após a malsinada “estabilização da demanda”.

Isto significaria não apenas impor ao controlador a responsabilidade pelas ilegalidades cometidas pelo controlado, mas à própria sociedade, ao fim e ao cabo, o ônus de suportar os deletérios efeitos de situações injurídicas preservadas por tal espécie de interpretação.

Não há o que se falar, portanto, em aplicação aos processos de controle externo da estabilização da demanda concebida pelo NCPC, por absoluta incompatibilidade com a própria natureza da fiscalização orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional incumbida pela Constituição da República aos Tribunais de Contas, com plena sindicabilidade - inclusive *ex officio*, calha ressaltar uma vez mais - no que toca à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade dos atos controlados, a teor do disposto nas cabeças dos artigos 70 e 37 de nossa Carta Fundamental.

E no que tange à possibilidade de requisição de diligências pelo MPC para reinstrução processual:

Nessa toada, a negativa ilegítima, pelo Tribunal de Contas, de requisição de diligências pelo MPC, com o intuito de melhor instruir o feito, observadas as balizas postas ao início deste opinativo, além de consubstanciar desrespeito ao direito à prova, também fere as prerrogativas funcionais do *Parquet* de Contas.

Dessarte, no sentir ministerial, toda a interpretação feita até aqui no sentido de que ao processo de contas não se aplica a regra de estabilização da demanda, contida no NCPC, corporifica a *ratio* dos fluxogramas processuais contidos na Resolução n. 146/2013, refletidamente seguida por esta Procuradoria de Contas, pelos demais membros do *Parquet*, Conselheiros e Conselheiros-Substitutos.

Nesses termos, resta bem demonstrada a desnecessidade de se alterar o procedimento adotado no âmbito dessa Corte de Contas, para fins de adoção imprópria de institutos de processo civil inaplicáveis à espécie, nos termos até aqui descritos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Outrossim, cumpre reasserar que a atuação do Ministério Público de Contas como *custos legis* não é mera faculdade processual, constituindo-se em dever funcional constitucionalmente qualificado, não sendo a este aplicável, afora na eventualidade de perda de prazo prescricional ou decadencial legalmente fixado, a preclusão, enquanto óbice processual à devida fiscalização da legalidade.

De fato, o ideal seria que todos os processos fossem detalhadamente analisados pelo Corpo Técnico, pelo Ministério Público de Contas e pela Relatoria antes de se chamar os responsáveis aos autos, consolidando-se os apontamentos.

Ocorre que o quadro de procuradores está muito aquém do necessário para que se cumpra satisfatoriamente (com rapidez, profundidade e qualidade) tal desiderato. De sete cargos previstos em lei, apenas quatro encontram-se preenchidos. Os quatro membros do MPC desdobram-se para emitir pareceres, cotas, propor representações, enviar notificações recomendatórias, participar de reuniões, atender jurisdicionados, participar de eventos promovidos pelo Tribunal de Contas, representar o MPC em eventos externos, contribuir em capacitações e etc. Além disso, seus ocupantes ausentam-se quando gozam férias ou quando necessitam de licenças e afastamentos (para tratamento de saúde, por exemplo) e, nesses casos, não há procuradores substitutos, como os há para os eminentes Conselheiros (que dispõem, atualmente, de sete membros e três Conselheiros-Substitutos, somando dez órgãos decisórios, isto é, duas vezes e meia o número de Procuradores de Contas). Ademais, o MPC também não dispõe de estrutura de assessoria similar a das relatorias nem ao número de servidores do controle externo.

Dessa feita, apesar de compreensível a preocupação externada pelo Conselheiro Relator deste feito, há inegáveis elementos fáticos (escassez de recursos humanos) que obstam o MPC de atender a amplitude de tal demanda, fazendo-se necessário adotar parâmetros aptos a racionalizar, otimizar e dar maior efetividade aos serviços por ele prestados à sociedade. Mesmo porque, *impossibillum nulla obligatio est*. Ora, a exigibilidade da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 2082/2018
.....

manifestação ministerial, quando não for expressamente prevista em lei, não encontra guarida quando desgarrada da efetiva disponibilidade fática dos recursos necessários para a sua concretização.

Ademais, não há razoabilidade na pretensão da relatoria. Isso porque, analisando o Relatório Executivo do MPC-RO de 2014-2017², verifica-se que, em quatro anos, foram expedidos 16.023 pareceres mas apenas 501 cotas³. Isso significa que manifestações por saneamento processual e diligências representaram uma ínfima parte da atividade ministerial, o que corrobora a tese de que são medidas excepcionais e somente solicitadas quando extremamente necessárias.

Quanto à prestação de contas em voga, deve-se abrir oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis, a fim de que possam apresentar justificativas acerca das impropriedades apontadas pela unidade técnica.

Pelo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA pela observância do fluxograma processual estabelecido na Resolução n. 146/2013, alterada pela Resolução n. 176/2015.

É o parecer.

Porto Velho, 07 de agosto de 2018.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

S8

² Disponível em <http://www.mpc.ro.gov.br/mpc/relatorio-de-atividades/relatorio-de-gestao/>. Acesso em 14.6.2018.

³ Pág. 11 do Relatório Executivo 2014-2017 – MPC-RO.

Em 7 de Agosto de 2018



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS