

**Instrução Técnica de Recurso 00004/2017-4****Processos:** 04408/2013-3, 00973/2011-6, 01951/2011-1**Classificação:** Recurso de Reconsideração**Criação:** 31/01/2017 14:14**Origem:** SecexRecursos - Secretaria de Controle Externo de Recursos

**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Conceição da Barra

**Recorrente:** Jorge Duffles Andrade Donati

**Assunto:** Recurso de Reconsideração

**Exercício:** 2010

**Conselheiro Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, na condição de Prefeito Municipal de Conceição da Barra no exercício de 2010, em face do Parecer Prévio TC-027/2013, constante do Processo TC nº 1951/2011 em apenso, que recomenda ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas apresentadas.

Uma vez apreciado quanto aos aspectos contábeis, nos termos da Manifestação Contábil de Recurso MCR 1/2016 (fls. 521/535), exarada pela 6ª Secretaria

de Controle Externo, vieram os autos a esta 8ª SCE para análise conclusiva, que foi realizada por meio da ITR n. 16/2016, nos seguintes termos (fls. 543, TC n. 4408/2013):

### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opinamos pelo CONHECIMENTO do recurso e, quanto ao mérito, nos termos da Manifestação Contábil de Recurso – MCR 1/2016 exarada pela 6ª Secretaria de Controle Externo, pelo seu parcial provimento, com a consequente manutenção de parecer pela rejeição das contas apresentadas.

Na 22ª Sessão Ordinária, em 28/06/2016, foi produzida sustentação oral pelo advogado do recorrente, oportunidade em que foram juntados novos documentos aos autos, com a aquiescência do Relator, que determinou ainda, manifestação da área técnica sobre a documentação juntada.

Ato contínuo, vieram os autos encaminhados a este setor para análise e instrução.

Todavia, antes de prosseguirmos à análise dos autos, faz-se necessário abordar fato de conhecimento público e que traz consequências para a relação processual estabelecida nos presentes autos. Trata-se do falecimento do gestor, Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, em 03/11/2016, amplamente divulgado nos meios de comunicação<sup>1</sup>.

Em um primeiro momento impende destacar que há disparidade na jurisprudência nesta Corte de Contas quanto ao tema. Podemos citar o Processo TC n. 1259/2006, referente ao exercício de 2005 de Ponto Belo, no qual as contas foram apreciadas, emitindo-se parecer prévio – PP TC 004/2007 - pela sua aprovação, mesmo diante do falecimento do Prefeito, Sr. Jaime Santos Oliveira. Por outro lado, em manifestação mais recente, esta Corte posicionou-se no

---

<sup>1</sup> <http://www.psd.org.br/es/nota-de-falecimento/>  
<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2016/11/morre-jorge-donati-prefeito-de-conceicao-da-barra.html>

sentido de que o óbito do gestor tornaria as contas iliquidáveis, com o seu consequente arquivamento, como explicitado no Processo TC n. 2288/2006, referente às contas de 2004 do Município de Cariacica – PP TC 062/2011.

Diante desse quadro e levando em consideração a evolução jurisprudencial do tema, que é espinhoso e pouco discutido, devemos tecer novas considerações sobre a situação apresentada.

Um dos mais importantes trabalhos sobre o tema é o elaborado por Augusto Sherman Cavalcanti, “O processo de Contas no TCU: o caso do gestor falecido”<sup>2</sup>, o qual embora não aborde o tópico das prestações de contas anuais, posto que voltado para aplicação no TCU, tem parâmetros que podem ser adequados a outros enfoques, como no caso *sub examine*.

Afirma o autor que o processo de contas contempla três dimensões relevantes ao cumprimento das finalidades do Tribunal: a primeira, concerne ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor que comete irregularidades e a terceira, à reparação do dano que porventura tenha causado o agente responsável.

Tendo em vista que o processo em apreço trata de parecer prévio, é a primeira dimensão que se faz relevante nesse contexto, em especial, entendo-se o termo “julgamento” em um sentido mais amplo, de emissão de juízo de valor sobre determinado assunto, no caso, as contas anuais do chefe do Poder Executivo. As outras duas dimensões seriam aplicáveis aos processos em que o Tribunal de Contas efetivamente julga o gestor, não apenas emite parecer.

Isto posto, faz-se necessário salientar que a competência do Tribunal de Contas é constitucional, tanto no aspecto do julgamento de contas, quanto no de emissão de parecer prévio, objeto destes autos. É uma competência inafastável e o parecer prévio é peça essencial, ainda que opinativa, ao julgamento das contas

---

<sup>2</sup> Revista do TCU, n. 81, jul/set 1999.

por parte das Câmaras Municipais. Sobre a inafastabilidade da competência das Cortes de Contas:

**Ação direta de inconstitucionalidade.** 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que **permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas** caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. **Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal.** 4. **Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal.** 5. **Procedência da ação.** (STF - ADI: 261 SC, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-02-2003 PP-00007 EMENT VOL-02100-01 PP-00001) (grifamos).

Verifica-se no texto constitucional, portanto, o estabelecimento de um procedimento complexo para o julgamento das contas de Chefes do Poder Executivo, com participação do órgão de controle externo (Tribunal de Contas) e do Poder Legislativo, harmonizando valoração técnica e política das contas, nas quais serão examinados os planos de governo e respectiva execução, sob os aspectos orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial da gestão, assim como o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com saúde, educação, pessoal).

Tudo o que foi dito insere-se perfeitamente na primeira dimensão, também chamada dimensão política, do processo no âmbito dos Tribunais de Contas, segundo Cavalcanti, senão vejamos:

A primeira dimensão – atinente ao julgamento da gestão do administrador responsável – parece-nos a mais importante entre as três, tendo em vista que realiza o princípio republicano de informar ao povo – elemento pessoal do Estado – de como estão sendo utilizados – se bem ou mal – os recursos financeiros que, em sua

maioria, foram-lhe subtraídos compulsoriamente mediante tributação.

[...]

Por conseguinte, o julgamento de contas, antes de ser interesse exclusivo do gestor responsável, concerne a toda a sociedade, pois que a ela está constitucionalmente assegurado o direito de conhecer como foram utilizados os recursos que lhe pertencem. E mais, é o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de sua missão institucional, que concretiza esse direito da sociedade, no que atina a recursos públicos federais.

Desse raciocínio resulta que o principal destinatário do processo de contas é antes a coletividade do que o gestor. O gestor é destinatário secundário, tão apenas.

O mesmo entendimento, com as mesmas razões, pode ser aplicado à prestação de contas anual, que culmina com a emissão de parecer prévio por parte da Corte de Contas. É uma obrigação constitucional cuja importância ultrapassa a esfera pessoal do gestor, implicando em um direito da sociedade à transparência, a conhecer a gestão da *res publica* confiada ao representante democraticamente escolhido.

Assim é que, em razão tanto do dever constitucional de emissão de parecer prévio, quanto da dimensão política dos processos nos Tribunais de Contas, é que este não deve se furtar a analisar a prestação de contas anual, ainda que diante do falecimento do gestor.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, como consignado na Consulta n.490.442, a qual aborda o dever da Câmara Municipal de julgar as contas do Chefe do Executivo, mesmo em caso de falecimento do mesmo:

### **Consulta n. 490.442**

Trago a Plenário consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Monte Sião, solicitando um parecer deste Tribunal acerca da necessidade ou não de dar continuidade ao julgamento das contas do Prefeito Municipal referentes ao exercício de 1994, tendo em vista o falecimento do mesmo.

É importante salientar que esta Corte de Contas já enviou à Câmara o parecer prévio relativo às contas do exercício mencionado. Preliminarmente, em que pese o fato de a presente consulta versar sobre caso concreto, sou por seu conhecimento para respondê-la em tese, tendo em vista ser a parte legítima e a matéria pertinente (aprovado o voto do Conselheiro Relator à unanimidade).

No mérito, respondo à presente consulta no sentido de que nos termos do art. 180 da Constituição Estadual é atribuição da Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, mesmo em caso de falecimento do chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito.

Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores.

É o entendimento, Senhor Presidente (aprovado o voto do Conselheiro Relator à unanimidade).

A jurisprudência da Corte de Contas mineira consolidou, ainda, a tese ora defendida, de que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas é obrigatória, mesmo face o óbito do gestor, como expõe o Informativo de Jurisprudência do TCEMG n. 82:

O Tribunal Pleno, em sessão realizada no dia 12.12.12, decidiu que o falecimento do gestor não obsta a continuidade do exame das contas anuais pelo TCEMG, considerando a emissão de parecer prévio um compromisso inafastável, instrumento imprescindível ao controle social. Em 28.02.12, o relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, ao examinar a Prestação de Contas Municipal sob comento, pugnou pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em razão do falecimento do responsável pelas contas de governo. Na ocasião, a matéria foi afetada ao Tribunal Pleno, uma vez que o entendimento expendido nos autos contrariava o parecer exarado na Consulta n.490.442. Na sessão de 12.09.12, o Cons. José Alves Viana solicitou vista dos autos. Posteriormente, em 07.11.12, em sede de retorno de vista, apresentou parecer divergente daquele defendido pelo relator, ao afirmar que o falecimento do prestador não acarreta a extinção do processo de prestação de contas, que transcende os limites de uma ótica personalíssima, havendo apenas a exclusão do gestor falecido da relação processual e o prosseguimento da análise do mérito pelo Tribunal. Diante da divergência, o Cons. Eduardo Carone Costa pediu vista dos autos, trazendo na sessão plenária de 12.12.12 novo posicionamento sobre a questão. Inicialmente, lembrou que o tema já foi discutido na Consulta n. 490.442, tendo sido adotado o posicionamento de que “em caso de falecimento do Chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito. Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município, nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que

tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores”. Aduziu que o entendimento firmado à época deve ser mantido, pois a emissão de parecer prévio não está voltada para a atuação pessoal do administrador, mas visa à avaliação do alcance e a repercussão dos atos de governo no decorrer de determinado exercício financeiro, razão pela qual a ocorrência de falecimento do gestor público responsável não constitui óbice à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo TCEMG. Constatou ser adequada a continuidade do processo, não sendo possível o Tribunal esquivar-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo, já que o destinatário da prestação de contas é o Poder Legislativo, nos termos do art. 71 da CR/88 e dos arts. 73, II e 74, da CE/89. Asseverou, sob o prisma da contabilidade pública, ser de grande relevância não só que o governante saiba acerca das variações das contas públicas, mas também, e principalmente, que a sociedade tenha acesso às contas que pertencem a ela mesma. Entendeu que, mesmo no caso de óbito do Chefe do Executivo, é relevante a demonstração, perante a sociedade, dos aspectos orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais evidenciados nos registros contábeis. Inferiu que, ao sopesar a necessidade de divulgação das contas, a possível dificuldade de coletar elementos defensivos e o prejuízo que possivelmente adviria de um eventual julgamento desfavorável a alguém já falecido, há que se entender pela indisponibilidade do interesse público. Relativamente à responsabilização, aduziu ser a morte fator extintivo da punibilidade, tendo em vista que a culpabilidade, por ser revestida de caráter pessoal, não ultrapassa a figura do gestor. Diante do exposto, o Cons. Eduardo Carone Costa acolheu o voto do Cons. José Alves Viana no que tange à **continuidade do exame das contas e**

**emissão de parecer prévio mesmo com o falecimento do gestor, por ser tal mister compromisso técnico inafastável do Tribunal de Contas, instrumento imprescindível ao controle social.** Divergiu, entretanto, quanto à legitimação extraordinária dos sucessores para atuar nos autos, por entender ser garantido a eles sempre o contraditório e a ampla defesa, ficando, a seus juízos, a apresentação ou não de justificativa, ainda que não sejam imputadas ao gestor falecido quaisquer consequências jurídicas. Por todo o exposto, votou pelo retorno dos autos ao relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, para emissão de parecer prévio, garantindo o contraditório e a ampla defesa aos sucessores do gestor falecido. O voto foi aprovado, vencido em parte o Cons. José Alves Viana, no ponto exposto acima, e o Cons. Cláudio Couto Terrão e Cons. Mauri Torres, que entenderam pela extinção do processo de prestação de contas, sem resolução de mérito, em razão do falecimento do responsável pelas contas de governo (Prestação de Contas Municipal n. 685.606, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 12.12.12) (grifamos).

Os pareceres prévios contidos nos processos ns.695.528, 480.297 e 680.260 do TCEMG também seguem a tese acima exposta.

Além dos exemplos citados, o Tribunal de Contas de Santa Catarina emitiu parecer prévio após o falecimento do Prefeito Municipal de Maravilha, no exercício de 2008<sup>3</sup>.

Há de se ressaltar que o ora recorrente exerceu plenamente seu direito à ampla defesa e ao contraditório, em todas as oportunidades legais para tanto, inclusive com a produção de defesa oral e nova juntada de documentos na própria etapa

---

<sup>3</sup> Processo PRP-10/00050804 – Tribunal de Contas de Santa Catarina, publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 997 em 1 de junho de 2012.

processual em que se encontra, qual seja, fase recursal. Tudo isso corrobora o entendimento que o processo deve ser apreciado, e mais, está apto para ser apreciado.

**Isto posto, sugerimos o encaminhamento dos autos à área técnica competente para análise dos argumentos e documentos apresentados em defesa oral, posto tratar-se de matéria de natureza contábil.**

É a nossa manifestação.

Em 31 de janeiro de 2017

***Maria Clara Seabra de Mello Costa***  
Auditora de Controle Externo  
Matrícula TCE-ES nº 203.156