

PARECER PRÉVIO TC- 124/2018 – SEGUNDA CÂMARA

Processos: 05570/2015-3, 01381/2014-1, 01373/2014-6

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2014

UG: PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: JORGE DUFFLES ANDRADE DONATI, FRANCISCO BERNHARD
VERVLOET

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE
CONCEIÇÃO DA BARRA – EXERCÍCIO DE 2014 –
PARECER PRÉVIO – ÓBITO DO RESPONSÁVEL –
AUSÊNCIA DE CITAÇÃO – NOTIFICAÇÃO DO VICE-
PREFEITO PARA MANIFESTAÇÃO SOBRE
IRREGULARIDADES – EXTINÇÃO SEM
RESOLUÇÃO DO MÉRITO – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, então Prefeito Municipal.

De acordo com Análise Inicial de Conformidade AIC 371/2015 (às fls. 05/22) foi sugerida a notificação do gestor responsável, por meio da Instrução Técnica Inicial ITI 1655/2015 (às fls. 23/26), para remessa de documentos necessários à complementação da presente Prestação de Contas, acolhida por ocasião da Decisão Monocrática Preliminar 1524/2015 (às fls. 28).

Devidamente notificado, o responsável não apresentou documentação consoante informação do NCD de fls. 32, razão que deu ensejo à determinação de citação do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati para apresentar justificativas relacionadas à omissão do envio de arquivos faltantes da PCA, bem como a renovação da notificação para apresentação dos documentos, através da Decisão Monocrática Preliminar 2319/2015 (às fls. 34). Em razão de erro material referente ao exercício financeiro constante na citação/notificação, foi determinada a retificação dos atos com novas expedições dos respectivos mandados, por meio da Decisão Monocrática 1327/2016 (às fls. 45/46).

Ocorre que, antes que a diligência fosse cumprida, sobreveio o falecimento do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati em 03/11/2016, o que motivou a determinação de notificação do Sr. Francisco Bernhard Vervoet, Prefeito na ocasião, para que encaminhasse a documentação faltante da PCA, referendados na ITI 1655/2015.

Em observância à notificação, o Sr. Francisco Bernhard Vervoet compareceu aos autos com documentos às fls. 61/176. Em razão disso, foram os autos submetidos à então Secretaria de Controle Externo de Contas - SecexContas, que expediu o Relatório Técnico 213/2017 (às fls. 181/217), confirmado por meio da Instrução Técnica Inicial 290/2017, considerando que, em virtude do falecimento do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, restava prejudicada a possibilidade de sua citação e, assim, o exercício do contraditório e o desenvolvimento válido e regular do processo. Não obstante, sugeriu-se a notificação do chefe do Executivo Municipal para prestar esclarecimentos acerca dos indicativos de irregularidade apontados:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
Item 4.1 - Total da despesa executada nos demonstrativos consolidados diverge do total das unidades gestoras	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação
Item 5.1 - Inconsistência na consolidação da execução financeira	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação
Item 6.1 - Registros inconsistentes no Demonstrativo da Dívida Flutuante	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação
Item 6.2 - Balanço Patrimonial evidencia saldo inconsistente para o Passivo Financeiro	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação

Item 6.3 - Saldos anteriores das contas do Balanço Patrimonial divergem dos saldos registrados no Balanço do exercício de 2013	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação
Item 9 – Transferência de recursos ao Poder Legislativo excede o limite constitucional	Francisco Bernhard Vervoet	Notificação

Dessa maneira, foi acolhida a sugestão técnica e determinada a notificação do Sr. Francisco Bernhard Vervoet (Decisão Monocrática 1184/2017, às fls. 222/224) para, querendo, prestar esclarecimentos quanto aos indícios de irregularidade apontados e também assinalados na Instrução Técnica Inicial 290/2017 (às fls. 219/220). Regularmente notificado, o Sr. Francisco Bernhard Vervoet apresentou esclarecimentos e documentos (às fls. 230/234).

Ao proceder à análise dos documentos apresentados, a Secex/Contas, através da Instrução Técnica Conclusiva 5273/2017 (às fls. 238/268), opinou nos seguintes termos:

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, exercício de 2014, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações.

Conforme exposto, verificou-se que o responsável das contas Exercício 2014, Sr. Jorge Duffles Andrade Donatti, **não foi citado** quanto aos indicativos de irregularidades apontados no RT 213/2017, pois já havia falecido em 03 de novembro de 2016, portanto em data anterior a elaboração do RT 213/2017 e da ITI 290/2017-4, ambas de 17/04/2017 da DECM nº 01184/2017 e Termo de Notificação 1763/2017-2 de 27 de julho de 2017, em nome do Sr. Francisco Bernhard Vervoet, prefeito de Conceição da Barra, exercício de 2015.

Observou-se que os indicativos de irregularidades constantes no Relatório Técnico 213/2017-9 (fls.181/217), não apontaram eventuais reparações de danos ao erário do Município de Conceição da Barra, em razão de atos irregulares praticados pelo responsável das presentes contas.

Examinou-se as justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Bernhard Vervoet, prefeito de Conceição da Barra - Exercício de 2015, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente e constatou-se que permaneceram os indicativos de irregularidades apontados no RT 00213/2017-9 e na ITI 0290/2017 a seguir listados:

6.1 Total da despesa executada nos demonstrativos consolidados diverge do total das unidades gestoras (item 4.1 do RT 213/2017). **Base Normativa:** artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

6.2 Inconsistência na consolidação da execução financeira (item 5.1 do RT 213/2017)

Base Normativa: artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

6.3 Registros inconsistentes no Demonstrativo da Dívida Flutuante (item 6.1 do RT 213/2017). **Base Normativa:** artigos 85, 86, 89 e 92 da Lei Federal 4.320/1964.

6.4 Balanço Patrimonial evidencia saldo inconsistente para o Passivo Financeiro (item 6.2 do RT 213/2017). **Base Normativa:** artigos 85, 86, 89 e 105, inciso II e parágrafo 3º, da Lei Federal 4.320/1964.

6.5 Saldos anteriores das contas do Balanço Patrimonial divergem dos saldos registrados no Balanço do exercício de 2013 (item 6.3 do RT 213/2017). **Base Normativa:** artigos 85, 86 e 89 da Lei Federal 4.320/1964

6.6 Transferência de recursos ao Poder Legislativo excede o limite constitucional (item 9 do RT 213/2017). **Base Normativa:** Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal/1988.

Considerando todo o exposto, no que pese perdurarem os indicativos de irregularidades supracitados, considerando as três dimensões do processo de contas já relatadas nesta instrução, ou seja: o julgamento da gestão de natureza política; a punibilidade do gestor faltoso de cunho sancionatório; e reparação do dano eventualmente causado ao erário de natureza indenizatória; **considerando a ausência de citação do responsável das contas ora examinadas em razão do seu prévio falecimento a citação, considerando que a titularidade das contas é intransferível, me abstenho de opinar** quanto ao mérito do Parecer Prévio a ser exarado por este Tribunal de Contas e posteriormente dirigido à Câmara Municipal, no que tange as contas do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, Prefeito Municipal de Conceição da Barra no exercício de 2014, deixando a cargo do Egrégio Plenário desta Corte de Contas a apreciação das presentes contas.

O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, se manifestou em consonância com a área técnica, acrescentando seu opinamento a emissão de parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição da presente prestação de contas anual diante da manutenção das irregularidades apontadas.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Como dito, os presentes autos dizem respeito à Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, referente ao exercício de 2014, no âmbito de análise das contas de governo.

Constata-se nos autos que há informação acerca do falecimento do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, ocorrida em 03/11/2016, de forma que sua citação acerca das irregularidades suscitadas no RT 213/2017 e na ITI 290/2017-4 ainda não tinha sido consumada, razão que deu ensejo ao seguimento com a notificação do Sr. Francisco Bernhard Vervloet, então Chefe do Executivo Municipal, para que

prestasse informações relativas às aludidas irregularidades.

Neste ponto, se mostra relevante reforçar que não houve o aperfeiçoamento da citação --- cujo propósito processual neste âmbito administrativo é noticiar o responsável acerca da existência de imputação de irregularidades a ele, oportunizando sua defesa --- do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati.

Sabidamente, a citação válida constitui pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que a angulação da relação processual se dá mediante sua consumação, momento em que se consolidam os polos ativo e passivo da demanda perante o titular da atividade jurisdicional.

Ademais, diante da necessidade de se diligenciar a averiguação das contas, promoveu-se a notificação --- que se destina aos demais casos não sujeitos à citação ou à comunicação de diligência --- ao Sr. Francisco Bernhard Vervloet, no intuito de suprir a carência de elementos aclaradores relativos aos indicativos de irregularidade identificados pela unidade técnica quando da análise preliminar da prestação de contas.

Tais esclarecimentos se justificam na medida em que o Sr. Jorge Duffles Andrade Donati era o responsável pela prestação de contas do exercício em questão, assim como o alvo de qualquer repercussão negativa de um eventual julgamento pela rejeição das contas, motivo que evidencia o caráter personalíssimo do exercício do direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, garantido nos termos do art. 5º, LV da CF/88.

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Bernhard Vervloet, a área técnica concluiu pela permanência dos indicativos de irregularidade apontados inicialmente.

Na sequência, o opinamento técnico apontou para a manutenção das irregularidades constantes nos itens 4.1, 5.1, 6.1, 6.2, 6.3 e 9 do RT 213/2017¹, porém se absteve

¹ 4.1: Total da despesa executada nos demonstrativos consolidados diverge do total das unidades gestoras; 5.1: Inconsistência na consolidação da execução financeira; 6.1: Registros inconsistentes no Demonstrativo da Dívida Flutuante; 6.2: Balanço Patrimonial

de opinar quanto ao mérito do Parecer Prévio, ante à ausência de citação do responsável antes de seu falecimento, bem como pela intransferência da titularidade das contas, e o opinamento ministerial foi no sentido de apontar para a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas sob análise, sob o argumento de que se aplicaria à hipótese dos autos a impessoalidade e, portanto, caberia ao Tribunal emitir sua recomendação de julgamento ao Legislativo.

O processo de prestação de contas anual de governo possui o duplo condão de dar ciência à coletividade acerca da utilização, boa ou má, dos recursos públicos, e, noutro sentido, direciona-se para o próprio gestor, na medida em que pode servir de instrumento para o eventual apenamento, na hipótese de descumprimento legal.

Aqui, põe-se em relevo que já à época da elaboração dos trabalhos iniciais, antes que se aperfeiçoasse a citação do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, era conhecido o seu falecimento, condição que se apresenta, notadamente, como impeditiva ao exercício da ampla defesa e do contraditório. A prestação de informações pelo sucessor político no cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Francisco Bernhard Vervloet, jamais poderia ser aproveitada na modalidade de defesa do gestor falecido, tendo em vista que apenas a autodefesa --- aqui emprestada do direito penal, dada à similitude da natureza jurídica desses com os dos processos desta Corte de Contas ---, é personalíssima, amparada na constatação de que quem poderia com isento interesse exercê-lo em sua plenitude seria o titular do direito.

Em que pese o interesse público na prestação de contas, este não pode subjugar o direito do responsável de ver assegurada sua garantia fundamental constitucional ao exercício à ampla defesa e ao contraditório acerca de sua atuação enquanto gestor maior do Executivo Municipal.

Além disso, o processo de prestação de contas contempla três relevantes dimensões, em correlação com a divisão tripartite da responsabilidade (político-administrativo, penal e civil) --- como bem esclareceu o Conselheiro do Tribunal de

evidencia saldo inconsistente para o Passivo Financeiro; 6.3: Saldos anteriores das contas do Balanço Patrimonial divergem dos saldos registrados no Balanço do exercício de 2013; 9: Transferência de recursos ao Poder Legislativo excede o limite constitucional.

Contas do Maranhão, o Ilmo. José de Ribamar Caldas Furtado², numa relevante contribuição para as Cortes de Contas, acerca da temática do falecimento do Chefe do Executivo antes da citação válida --- sendo essas: a) a dimensão política do processo de contas, que explora a responsabilidade a responsabilidade político-administrativa do agente público, e cuja desaprovação das contas tem repercussão em seus direitos políticos; b) a dimensão sancionatória, que em similitude ao processo penal, pode apenar o responsável sem, no entanto, jamais poder ultrapassar a pessoa do apenado; c) a dimensão indenizatória, que visa a reparação de eventual dano ao patrimônio público, hipótese em que se admite a responsabilização aos herdeiros do gestor improbo.

No caso dos autos, os efeitos do processo de prestação de contas --- que se constitui num dever e num direito do agente público de ter suas contas apreciadas -- -, em que não há evidenciação nos autos de ocorrência de prejuízo ao erário, não pode subsistir repercussão que ultrapasse a pessoa do responsável. Nessa linha, transcreve-se o entendimento consignado pelo Ilmo. José Ribamar Caldas Furtado:

Sendo assim, somente a dimensão indenizatória do processo de contas poderá produzir efeitos no caso de falecimento do responsável, uma vez que – salvo a exceção acima apontada – nenhuma pena passará da pessoa do agente (CF, art. 5º, XLV, primeira parte). Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do processo estaria comprometido, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o jus spemian di (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.)
Desse modo, a constituição e o desenvolvimento do processo de contas, após a morte do responsável, somente se justifica pela sua dimensão indenizatória. **Caso não haja suposição de dano ao patrimônio público, o processo deve ser imediatamente arquivado.**

(grifo nosso)

Em complementação, Furtado elucida as hipóteses de emissão de teor do parecer prévio a ser submetido ao julgamento do Legislativo, com destaque para o caso em que o gestor for falecido:

O parecer prévio será: a) pela aprovação; b) pela aprovação com ressalva; c) pela desaprovação; ou **d) com abstenção de opinião. Esse último será emitido quando ocorrer ausência de pressupostos de constituição e**

² FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU – maio/ agosto de 2007, número 109.

desenvolvimento válido e regular do processo; é o que acontece quando morre o chefe do Executivo responsável, em razão do prejuízo da ampla defesa e do contraditório.

(grifo nosso)

Por conta do falecimento do gestor responsável e da impossibilidade do exercício do seu direito de defesa, não se pode admitir a transcendência para os seus sucessores de sua responsabilidade, tal como assegura o art. 5º, XLV da CF/88, especialmente no âmbito das contas de governo, em que o sancionamento tem caráter estritamente político, diferente do que poderia ocorrer caso se tratassem de contas de gestão.

Assim, encontra óbice eventual emissão de parecer prévio no sentido da aprovação ou da rejeição das contas do gestor falecido, haja vista que --- repise-se --- a responsabilidade pelos atos e contas de contas de governo é personalíssima.

Noutro turno, revelando-se como impossível a concretização da citação em face de outros possíveis responsáveis, têm-se que a prestação de contas anual em questão assume o traço de iliquidável, na forma do art. 90 da LC 621/20126 e do art. 165 do RITCEES.

Nessa esteira, há que se reconhecer que o caso dos autos não observa os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, eis que não se efetuou a citação válida do responsável, de modo que se tem por indissociável a extinção do processo sem resolução do mérito em face do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, em consonância com o art. 428, IX, "a" do RITCEES c/c art. 485, IV e IX do CPC.

Não obstante, considerando que subsistiram irregularidades identificadas pela unidade técnica e o caráter técnico de órgão de controle externo exercido por este Tribunal de Contas, cuja atuação se dá no âmbito da orientação e da proposição de correção de atos e fatos da administração pública, bem como ao princípio da continuidade administrativa, devem ser levadas ao conhecimento do atual gestor para que, se for o caso, adote medidas com o objetivo de superar os apontamentos de irregularidades diagnosticados.

Ante o exposto, alinhado com recente precedente do Plenário desta Corte de Contas, quando da apreciação da Prestação de Contas Anual de Governo do Município de Conceição da Barra, referente ao exercício de 2015, que resultou no Parecer Prévio 12/2018 (TC 4898/2016), divergindo dos posicionamentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto a sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 EXTINGUIR O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, na forma do art. 166 do RITCEES, com abstenção desta Corte acerca da emissão de recomendação sobre as contas do Prefeito Municipal de Conceição da Barra, Sr. Jorge Duffles Andrade Donati, referente ao exercício de 2014, tendo em vista seu falecimento antes que se aperfeiçoasse a citação e, portanto, diante da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo decorrente do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório;

1.2 Encaminhar à Câmara Municipal de Conceição da Barra o teor deste Parecer Prévio, com vistas ao seu conhecimento e à viabilização do acompanhamento das ações do Poder Executivo na adoção das adequadas medidas corretivas referentes às inconsistências apontadas;

1.3 Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 31/10/2018 - 37ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador do Ministério Público Especial de Contas

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões