

Processos nºs. 9406044-7, 9501130-4 e 9206375-5.

Assunto: Ação Ordinária Anulatória interposta pelo Sr. Antônio Carlos Vieira dos Santos, ex-prefeito do município de Capoeiras.

DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
PROCURADOR DO TCE/PE

ANÁLISE CIRCUNSTANCIADA

Imbicamos à douta Procuradoria Geral do Estado a presente análise, esta solicitada por intermédio do Ofício sob o Registro GPRE nº 8.700, exarado pelo Procurador-Chefe do Contencioso, Dr. Flávio de Queiroz B. Cavalcanti. Desta feita, trazemos ora à baila as cabais considerações acerca da proeminal da ação ordinária anulatória (Processo nº 00198027175-5), esta última interposta pelo Sr. Antônio Carlos Vieira dos Santos com fito de obter a anulação das Decisões nº 0850/98, 1762/96 e 1687/96, todas proferidas por esta Corte de Contas e, respectivamente, nos autos dos processos *T.C. nº 9406044-7, 9501130-4 e 9206375-5*.

O indigitado autor insurge-se contra as mencionadas deliberações, desenvolvendo tese própria tendente a demonstrar que o Tribunal de Contas do Estado não detinha competência para impingir-lhe, em qualquer que fosse a hipótese, débito referente à multa e/ou a ressarcimento enquanto exerceu o cargo de prefeito do município de Capoeiras.

De antemão, vale frisar que em momento algum o autor vergastou os aspectos de fundo concernentes à auditoria realizada na mencionada municipalidade, na qual restou constatado o cometimento de várias irregularidades. Absteve-se, portanto, em sua exordial, de discutir aspectos intrínsecos e técnicos trazidos à baila no âmbito do T.C.E./PE, ou seja, nos autos dos referidos processos administrativos.

Em linhas mais gerais, o solene autor ressalta a qualidade de agente político da qual se reveste o ocupante do cargo de prefeito, ao qual não é aplicável o regime jurídico próprio dos AGENTES ADMINISTRATIVOS, estes últimos passíveis de julgamento e aplicação de débito pelo Tribunal de Contas.

Passamos então a traçar observações acerca de cada uma das deliberações do T.C.E. verberadas na ação ordinária em tela.

DECISÃO T.C. Nº 0850/98

Trata-se da decisão que apreciou o recurso interposto, no âmbito do T.C.E., pelo Sr. Antônio Carlos Vieira dos Santos, na qualidade de ex-prefeito de Capoeiras, em rechaço ao Parecer Prévio que rejeitou as contas globais do Executivo do citado município, estas relativas ao exercício financeiro de 1990 (Docs. nº 01 e 02).

O autor insurge-se contra o débito correspondente a 144.180,79 UFEPE'S, relativo a excesso de gastos com obras de engenharia, o qual remanesceu após a apreciação do recurso por esta Corte de Contas, asseverando que esta última estaria adstrita a emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Executivo municipal, jamais julgá-las imputando débito ao mais alto dignitário de Capoeiras.

O autor procura obumbrar a realidade, induzindo o juízo a confundir a atribuição contida no Art. 71, item I, da C.F., com aquela prescrita no item II do mesmo artigo, ambas irrogadas pelo art. 75, CAPUT, (Princípio da Simetria), a todos os Tribunais de Contas do País, tanto em sede de controle estadual, quanto em sede de controle municipal.

O preceptivo constitucional consubstanciado no item I, do art. 71, trata da APRECIÇÃO de caráter técnico das contas globais do município, objeto de superveniente julgamento por parte da Casa Legislativa competente. Destarte, nesta hipótese a Corte de Contas detém a competência opinativa. Embora a Corte de Contas emita juízo de valor, o julgamento das contas, este de caráter político-administrativo, incumbe exclusivamente ao órgão do Poder Legislativo.

Quanto ao item II, do mesmo artigo, temos a dizer que a Corte de Contas nesta hipótese profere julgamento, melhor dizendo, o dispositivo debuxa uma função judicante, não apenas apreciativo-opinativa. Trata-se de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, podendo do mesmo advir a constituição de título executivo extrajudicial (art.

71, item X, § 3º, da LEX LEGUM). A imputação do débito ao ex-prefeito de Capoeiras, autor da ação em comento, teve por supedâneo o ora referido item II, do art. 71, aplicável ao controle municipal por força do art. 75, CAPUT, conforme já expandido.

O fato de o prefeito ser agente político não o torna indene à atuação do T.C.E. na *responsabilização civil* daqueles que sejam ou comportem-se como RESPONSÁVEIS por dinheiro, bens, e valores públicos.

De outra parte, a responsabilização civil do prefeito, quando a mesma prorromper topicamente dos fatos, não o desconstituirá da condição de agente político, como não representará desdouro ou um menoscabo à sua altaneira condição de Chefe do Executivo. Ocorre que, quando o Chefe do Executivo comporta-se como responsável por dinheiro, bens e valores públicos (ordenador de despesas), estará suscetível à responsabilização civil por parte do Tribunal de Contas, caso contrário estaremos diante de uma verdadeira "IRRESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA". A possibilidade de constituição de título executivo (art. 71, item X, § 3º, CF), representa um estupendo mecanismo para uma rápida e profícua responsabilização civil na seara do controle administrativo, responsabilização esta atribuída a órgãos altamente especializados como são as Cortes de Contas, portanto é verdadeiro dislate concebemos que este precioso veio seja inviabilizado pelo sofisma burlesco da irresponsabilidade dos prefeitos, enquanto ordenadores de despesas, perante os Tribunais de Contas, até porque o julgamento das Contas e cargo das Câmaras Municipais restringe-se ao aspecto político-administrativo, sem se excogitar de ressarcimento ou aplicação de multas.

A identificação do ordenador de despesas passa por uma análise fático-administrativa, sem que se possa, aprioristicamente, afirmar que ao prefeito jamais poder-se-á atribuir tal qualificação. Mesmo na Administração Pública Estadual, onde é lugar-comum a plena desconcentração administrativo-financeira, bem como as técnicas de delegação, o Governador do Estado figura em texto de lei como ordenador de despesas, embora hodiernamente não corresponda ao que ocorre de fato. É o que se dessume dos arts. 135 e 136 do Código de Administração Financeira do Estado, senão vejamos:

Art. 135 ...*omissis*...

PARÁGRAFO ÚNICO – Poderão autorizar despesas, movimentar as contas liberadas e transferências financeiras fixadas pela Programação Financeira, *bem como nomear prepostos para fazê-lo*;

I – o Governador do Estado.

omissis

(grifamos)

Art. 136 – Os ordenadores da Despesa responderão administrativa e criminalmente pelas autorizações orçamentárias.

O autor da ação, além de prefeito do município de Capoeiras, foi ordenador de despesas no exercício financeiro de 1990. Ser ordenador de despesas não faz do agente político agente administrativo, entretantes de tal circunstância fática poderá irromper a sua responsabilidade civil, como acima foi explanado. Fenecem em plausividade, portanto, os argumentos do autor.

Uma derradeira advertência há que ser ainda consignada. A deliberação mantida pela Decisão TC nº 0850/98, qual seja o Parecer Prévio exarado no Processo TC nº 9105853-3 (prestação de contas relativa ao exercício de 1990), em verdade traz no mesmo corpo, sob a mesma epígrafe "PARECER PRÉVIO", um parecer prévio e uma decisão. O primeiro atinente às contas globais do município prestadas pelo chefe do Executivo de Capoeiras. A segunda, ou seja, a decisão, trata do julgamento do ordenador de despesas, que no caso confundiu-se com a pessoa do próprio prefeito, gerando, por seu turno, um título executivo extrajudicial no valor correspondente a 144.180,79 UFEPE's.

Ocorre que, em tal altura, o TCE-PE ainda não procedia de forma a discriminar a parte relativa ao parecer prévio daquela relativa à decisão, como ora sói ocorrer. Trata-se de uma questão formal de somenos importância, embora seja oportuno deixar translúcida a nuança em foco.

DECISÃO T.C. Nº 1.687/96

As colocações firmadas acima no que concerne à decisão TC nº 0850/98 não que ser integralmente reiteradas neste tópico.

A Decisão TC nº 1.687/96 não se confunde com o Parecer Prévio que recomendou a rejeição das contas do prefeito relativas ao exercício financeiro

de 1991. Indubitavelmente, o Parecer Prévio diz respeito à APRECIACÃO das contas globais prestadas pelo prefeito, prestando-se para que se verifique, primordialmente, se houve cumprimento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, estando este aspecto sempre sujeito ao julgamento de natureza político-administrativa do Poder Legislativo que poderá, por sua vez, rejeitar a recomendação realizada pela Corte especializada. Quanto à Decisão em questão, a mesma é a deliberação que julgou irregulares as contas do *ordenador de despesas do município, in casu, novamente, confundindo-se com a pessoa do senhor Antônio Carlos Vieira dos Santos* (ex-prefeito de Capoeiras).

A Decisão TC nº 1.687/96 imputou ao ex-prefeito, pelo fato de ter sido o ordenador das despesas, o débito relativo a ressarcimento, tendo em vista, uma vez mais, excessos de gastos em obras de engenharia no montante correspondente a 205.527,08 UFIR's.

Repisamos as mesmas questões acima abordadas. O município de Capoeiras não dispunha, no exercício financeiro de 1991, de uma estrutura administrativa desconcentrada, que permitisse o estabelecimento de prepostos para atuarem na condição de ordenador das despesas. O prefeito desempenhou tais atribuições, portanto sob sua pessoa recaiu a responsabilidade civil pelos excessos constatados pelo TCE-PE e quantitativos no bojo da decisão em tela.

À guisa de informação, observe-se que quanto ao exercício de 1991 o TCE já efetuou o descrimen entre o Parecer Prévio (item I, art. 71, C.F.) e a Decisão (item II, art. 71, C.F.).

Faz-se oportuno, ainda, dizer que, para sustentar a sua inteligência relativamente às Decisões nºs 1.687/96 e 0850/98, o indigitado autor elencou citações doutrinárias inaplicáveis ao vertente caso, além de ter transcrito tão-somente um excerto relativo ao R.E. 132.747/D, olvidando, adrede, trecho fundamental sem o qual o todo resta desfigurado e com significado infiel. Restituindo a integralidade semântica não atingida com a transcrição do excerto pelo autor, passamos a citar o voto do ministro-relator, senão vejamos:

“Note-se, mediante leitura dos incs. I e II do art. 71 em comento, a existência de tra-

tamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se que, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz ‘mediante parecer prévio’ a ser emitido, como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas (pág. 15 do acórdão).

Em peroração, há que se asseverar que não foram carreados à Corregedoria Geral do TCE-PE quaisquer documentos que comprovem o recolhimento, aos cofres do município de Capoeiras, dos valores atinentes aos débitos imputados nas decisões 0850/98 e 1.687/96, nada obstante o autor ter entretecido na peça vestibular que os devidos recolhimentos foram efetuados pela empresa contratada. Destarte, até prova cabal em contrário, a irregularidade das contas do ordenador de despesas, nos dois casos, irroga-se ante a dicção contida na alínea **b**, item III, art. 17, da Lei Orgânica do T.C.E. (texto vigente em tal oportunidade).

DECISÃO T.C. Nº 1.762/96

A decisão em enfoque diz respeito à apreciação de atos de admissão de pessoal realizados pela Prefeitura Municipal de Capoeiras, nos autos do

Processo T.C. nº 9501130-4.

No bojo da decisão foi aplicada a multa correspondente a 2.000 UFIR's, com espeque no art. 52, II, da Lei Orgânica do T.C.E./PE, (grave infração à norma jurídica), ao ex-prefeito de Capoeiras e autor da ação anulatória em comento.

Inexpugnável o fato de ter sido infringida não apenas uma mera norma infraconstitucional, mas a própria Constituição Federal foi violada, precisamente o item II, do art. 37, quando o autor, então prefeito de Capoeiras, contratou os servidores Manoel Vieira da Silva e Adalgisa Tavares dos Santos sem realização de concurso público e em situações que refolegem àquelas que autorizam a contratação para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

A competência constitucional do T.C.E. para aplicar multas em tais casos é facilmente coligida da conjuminância das dicções bosquejadas nos itens III e VIII do art. 71 c/c o art. 75, CAPUT, todos da Carta Magna Federal.

No exercício de sua competência constitucional, consistente na apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal para fins de registro, o TCE/PE, munido de parcela do Poder de Polícia nesta específica seara, poderá aplicar aos RESPONSÁVEIS sanções previstas em lei, inclusive multa.

Faz-se mister esclarecer que as multas aplicadas pelas Cortes de Contas não estão ilaqueadas, compulsoriamente, à existência de dano material causado ao erário. No item VIII do art. 71 da C.F., encontra-se gizada a expressão ENTRE OUTRAS COMINAÇÕES.

No presente caso, a multa tem nítidas e importantes funções inibidora e admoestadora, dos mais relevantes desígnios dos Tribunais de Contas, antes de tudo pródigo em pontificar como bem e melhor administrar os recursos públicos.

A multa aplicada ao ex-prefeito de Capoeiras, com arrimo em competência de extração constitucional e fulcrada em lei estadual, não merece qualquer reparo. O autor foi efetivamente o RESPON-

SÁVEL pelas contratações, portanto é o agente passível de imbecação da conduta INCONSTITUCIONAL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em epítome, há que se propugnar contra a idéia de que o prefeito, por ser agente político, não poderá ser controlado pelo TCE quando se comportar como responsável por dinheiros, bens e valores públicos, ou pela expedição de atos ilegais e inconstitucionais que ordinariamente são apreciados pela Corte de Contas. A prevalência de tal idéia consistiria num poderoso artifício para o esvaziamento do Controle externo administrativo, a cargo do TCE, uma vez que a concentração administrativo-financeira e a avocação da responsabilidade por parte do prefeito seriam, a contrário *sensu*, instrumentos profícuos para a "IRRESPONSABILIDADE" ADMINISTRATIVA.

A idéia ora rechaçada encerra um sofisma destrutivo daquilo que foi erigido pela CF/88, retira o que foi posto pelo constituinte originário, fecha as portas para uma responsabilização civil rápida e obrigatória (obrigatoriedade da prestação de contas perante o TCE/PE), cedendo-se lugar para episódicas e menos expeditas ações judiciais (popular, de improbidade etc).

A última advertência a ser feita refere-se ao pedido do autor em sua arial. É pedida a declaração de nulidade da Decisão TC nº 1.808/96 e, por conseguinte, do correspondente título executivo extrajudicial. Ocorre que a supracitada deliberação, conforme se pode inferir da cópia acostada, diz respeito à prestação de contas da Prefeitura Municipal de PALMARES (exercício financeiro de 1993), portanto tal pedido é completamente estranho ao desiderato do autor.

Maio de 1998

Dirceu Rodolfo de Melo Júnior