



PARECER Nº 208/2013-MPC/RR

Processo: 0022/2006

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2004

Entidade: Controladoria Geral do Estado

*Responsáveis: **Niclemar Melo Coutinho***

Relatora: Cilene Lago Salomão

*EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS.
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO..
EXERCÍCIO DE 2006. PRETENSÃO
PUNITIVA. PRESCRIÇÃO. DETERMINAÇÃO
AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.*

Trata-se de Prestação de Contas da Controladoria Geral do Estado, referente ao Exercício de 2004, sob a responsabilidade da Sra. **Niclemar Melo Coutinho**- Auditora Geral do Estado.

A relatoria do presente feito coube primeiramente à Conselheira Cilene Lago Salomão, observados os princípios da equidade e alternância os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Manoel Dantas Dias, posteriormente foram redistribuídos novamente à Conselheira Cilene Lago Salomão, atual relatora do feito.

Às fls. 158-170, consta o Relatório de Auditoria nº 015/2006- CGM, acatado e ratificado *in totum* pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas- DIFIP, sendo sugerida a citação da Responsável para apresentar defesa.

Regularmente citada, a Responsável apresentou defesa às fls.184-294.



Às fls. 299-301 consta manifestação do Ministério Público de Contas requerendo ao Conselheiro Relator que sua Consultoria Técnica cumpra o estabelecido no artigo 13, §1º, c/c artigo 14, inciso III, ambos da Lei Orgânica do TCE/RR (LC nº006/94).

Realizada a análise pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, às fls.304-306, foram os autos conclusos ao Conselheiro Relator que declarou a Prescrição Administrativa do julgamento das presentes contas.

Em 19/07/2011, este *Parquet* de Contas interpôs Recurso Inominado em desfavor da Decisão Monocrática, sendo registrado e autuado sob o nº0621/2011.

Às fls.330-331 consta o acórdão nº018/2012 provendo o respectivo Recurso, com a conseqüente anulação da respectiva decisão monocrática recorrida, ordenando o retorno dos autos principais à origem, para o restabelecimento de seu trâmite originário.

Após foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para a necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Prestação de Contas encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual, uma vez que as normas procedimentais aplicáveis foram atendidas em sua inteireza. Principalmente no que pertine à citação dos Responsáveis, quesito sempre acompanhado de perto por este órgão ministerial tendo em vista a sua relevância jurídica processual.

Insta observar nos presentes autos a questão da prescrição, uma vez que o prazo fatal de 05 (cinco) anos já se ultimou. Vejamos.

No que pertine à prestação de contas em si, temos que desde à sua apresentação, até a data atual, decorreu um lapso temporal de 7 (sete) anos.



Analisando os autos, constatamos que o mandado de citação referente aos achados de auditoria subitem 10.1, alíneas 10.1.1 à 10.1.4 do Relatório de Auditoria de fls. 158-169 (cujo objeto é o exame das contas da Controladoria Geral do Estado) foi recebida pela Responsável em 07/08/2006, desta forma, o prazo prescricional deve levar em conta o traslado do processo desde as citações válidas até o presente momento, o que totaliza mais de 5 (cinco anos) em todos os casos.

Assim, à pretensão punitiva do TCE/RR, encontra-se prescrita, uma vez que já se passaram mais de 05 (cinco) anos desde a última citação.

Superadas as preliminares, passemos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

Em seu relatório, a equipe de auditores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima - TCE/RR apresentou os seguintes achados:

10.1 – DOS ACHADOS DE AUDITORIA

10.1.1 – Ausência de documentos referentes a folha de pagamento. Nos arquivos de auditoria. Item 5, subitem 5.2 (fls.161);

10.1.2 – Ausência do relatório exigido através do Decreto Estadual nº 4683-E, para comprovação da despesa com diárias, cujo valor de R\$ 5.554,00 foi empenhado e liquidado o exercício. Item 5, subitem 5.3.1 (fls.161-162);

10.1.3 – Verificou-se que não há um controle efetivo do material de consumo, com registros próprios do almoxarifado. Item 6, subitem 6.2 (fl. 162);

10.1.4 – Com relação ao processo nº 00791/02-40, Tomada de Preços nº 21/02 (julgamento pelo menor preço), constam nos autos os pagamentos do valor total correspondente a R\$ 77.556,12, havendo assim, uma diferença a maior do valor pago em relação aos empenhados no total de R\$ 29.465,02. Item 7, subitem 7.4 (fls.165/167).

Destaque-se inicialmente a necessidade de se analisar a ocorrência da prescrição como elemento do devido processo legal no Tribunal de Contas. Sobretudo se compreendermos o reconhecimento desse fato jurídico como passo



necessário à concretização do direito fundamental à efetividade da tutela ou do direito fundamental à eficiência administrativa, que devem ser realizados sempre através de um processo célere em que se concretize a tempo e modo o direito material vindicado.

É por demais sabido que o Tribunal de Contas, no exercício de suas nobres funções constitucionais, entre elas a qualificada como típica função de controle externo, tem o dever de deixar de aplicar uma restrição a direito, sempre que essa restrição não se justificar à luz do princípio da razoabilidade ou do da proporcionalidade.

E isso por uma razão bem simples: é que cabe ao Tribunal observar igualmente as formas de proteção aos direitos fundamentais do cidadão e de proteção ao patrimônio público, inclusive sob a vertente de contenção de gastos desnecessários, de tal sorte que a ação do Tribunal seja sempre orientada à efetividade e à utilidade de sua decisão.

Nesse sentido, o que se buscará reconhecer no caso concreto é que a situação jurídica submetida ao controle da Corte de Contas já se consolidou pelo decurso do tempo. Frise-se que o fato de a função de controle externo não se caracterizar como típica função administrativa, nem como típica função jurisdicional, não lhe retira a submissão à regra geral da prescritibilidade, uma vez que o seu desenvolvimento também se dá sob o influxo de relações de poder-sujeição ou, no dizer da doutrina mais moderna, sob o influxo de relações de dever-poder.

Dessa forma, cabe ao órgão de controle — podendo para isso, inclusive, utilizar-se dos poderes instrumentais necessários — desenvolver suas atividades dentro dos prazos legalmente definidos para o seu exercício ou, na inexistência de tais prazos, dentro dos limites razoáveis, de tal sorte a desincumbir-se de seu dever jurídico, sob pena de sofrer as naturais consequências de sua inércia: a responsabilização da autoridade omissa e a consolidação das relações jurídicas não controladas a tempo e modo.



Portanto, em regra, os institutos da prescrição e da decadência também devem ser aplicados às atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas no exercício de sua típica função de controle externo. Não é razoável que as relações jurídicas submetidas ao órgão de controle externo permaneçam sem a devida estabilização por inércia do próprio controlador. Nem se justifica o argumento de que, havendo o reconhecimento da prescrição, haveria renúncia a uma competência constitucionalmente atribuída à Corte de Contas.

Portanto, salvo nos casos excepcionais expressamente consignados na própria Constituição Federal: *crimes de racismo, usucapião em face de imóveis públicos, as ações de ressarcimento por ilícitos que causem prejuízo ao erário, etc.*, são prescritíveis todas as demais pretensões, inclusive as que incidam sobre os ilícitos penais ou administrativos causadores de dano ao erário, uma vez que a ressalva recai apenas sobre o ressarcimento. Ou seja, a prescritibilidade é a regra constitucional; sendo a imprescritibilidade a exceção. Aliás, em relação ao disposto no § 5º do art. 37 da CF/88, vem se consolidando na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça — STJ, inclusive como forma de efetivação do princípio da moralidade administrativa, o entendimento de que o ressarcimento pelos danos decorrentes dos ilícitos é imprescritível, embora as demais consequências possam ser alcançadas e consolidadas pelo tempo.

Deve ser destacado, ainda, que a atividade de controle externo exercida pelo Tribunal de Contas concretiza-se através de processos dialéticos que lhe são submetidos a julgamento, de tal sorte que essa atividade recebe especial colorido da função jurisdicional, inclusive no que tange à aplicação dos institutos e das normas processuais, pertinentes a essa função, ainda que aplicáveis subsidiariamente à função de controle.

Dessa forma, tanto no exercício da função jurisdicional como no exercício da função de controle, o reconhecimento da prescrição deve ser pronunciado de ofício pela autoridade julgadora competente, com fundamento no art. 219, § 5º, do



Código de Processo Civil — CPC.

Com efeito, o que a doutrina processualista chama de julgamento liminar de mérito, ou de procedência ou improcedência *prima facie*, como forma de dar efetividade à tutela jurisdicional, deve ser também aplicado pelo Tribunal de Contas no âmbito do processo de controle, exatamente para que essa atividade produza um resultado efetivo, dentro do menor tempo possível e com o menor custo público agregado possível.

Destaque-se, por oportuno, que não nos parecem razoáveis as decisões que determinam o arquivamento do processo sem julgamento de mérito, fundamentadas, em regra, na impossibilidade de uma adequada instrução processual em face do tempo transcorrido entre os fatos a serem julgados e a data do julgamento. Com efeito, as competências atribuídas ao Tribunal pelo ordenamento jurídico caracterizam-se como dever-poder. São imputações legais que devem ser cumpridas tempestivamente pelo Tribunal, e é para isso que lhe são atribuídas suas instrumentais prerrogativas. Ou seja, ainda que por efeito do tempo, havendo a impossibilidade material de instrução ou mesmo de julgamento do processo, a resolução deve ser de mérito. Ademais, não se pode perder de vista que também há nessa relação jurídica o direito subjetivo do administrador ou do gestor do patrimônio público ao julgamento tempestivo das contas apresentadas, de tal sorte que o desempenho dessa atividade pelo órgão de controle lhe confira a necessária estabilidade social.

Enfim, são inúmeras as normas definidoras de prazos prescricionais concernentes ao Direito Público que impõem o limite de cinco anos para a atuação estatal, o que nos leva a concluir que esse prazo é bastante razoável para servir de paradigma à integração que se pretende. Estabelecendo-se, a partir daí, o paradigma de cinco anos como tempo razoável para o exercício das funções estatais, seja ela função administrativa, estrito senso, seja a própria função de controle externo.



Assim, no que tange os achados **10.1.1, 10.1.2, 10.1.3 e 10.1.4** do Relatório de Auditoria nº 015/2006, constatamos que os mesmos não trouxeram maior prejuízo ao erário, somente falhas administrativas formais. Como já delineado em sede de preliminar, cabe fixar a prescrição de sanções administrativas para tais irregularidades. Porém é necessário determinar ao atual Gestor da CGE, o saneamento das irregularidades constatadas, tendo em vista que tendem a se perpetuar no tempo, inclusive até os dias atuais.

Ante ao exposto e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 – que esta Corte deve reconhecer de ofício, em preliminar de mérito, a ocorrência da prescrição, utilizando-se para tal o prazo de cinco anos, em analogia com as normas de Direito Público, para extinguir o processo sob análise com resolução de mérito.

2 – tendo em vista que as irregularidades levantadas nos achados de auditoria tendem a se perpetuar no tempo, inclusive até os dias atuais, determinar a atual Gestão da Controladoria, o saneamento das mesmas caso ainda persistam.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 15 de maio de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa

Procurador de Contas MPC/RR