

PARECER 36/98

Decisão do Tribunal de Contas. Consulta. Município de Alto Alegre. Projeto de Lei que visa isentar débito resultante de decisão que determina o recolhimento de multa e a restituição de valores glosados. Inconstitucionalidade. Normas constitucionais de competência (CF, arts. 71, inciso I e VIII c/c art. 75 e art. 31, § 2º). Parecer nº 109/91 da Auditoria, cujas conclusões são reiteradas.

O Presidente da Câmara de Vereadores de Alto Alegre consulta este Tribunal para saber da legalidade do Projeto de Lei nº 85/97, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, mediante o qual isenta dívida resultante de decisão desta Corte de Contas.

O expediente foi encaminhado à Consultoria Técnica, onde instruído com a bem lançada Informação de nº 429/97, conclusiva no sentido de que *"a decisão do Tribunal de Contas se reveste de cunho obrigatório para, no caso, a Administração Municipal, incumbindo-lhe, por consequência, utilizar-se de todos os meios cabíveis, a fim de viabilizar a satisfação do débito constituído, tudo isto em face, também, do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos ..."* (fl. 7).

É o relatório.

Cabe, preliminarmente, referendar o pertinente registro formulado pela Consultoria Técnica, no sentido de que o teor da presente Consulta, versando sobre incontroverso caso concreto, só poderá ser analisado em tese e a resposta ao Consulente encaminhada a título de colaboração, face à ressalva contida no art. 130, § 2º, da Resolução nº 460/96.

Oportuno, além disso, que se reafirme a impossibilidade jurídica de declaração por parte deste Tribunal, de constitucionalidade de lei, em tese, cabendo às Cortes de Contas apreciar a constitucionalidade de leis e de atos do Poder Público - e, eventualmente, negar-lhes executoriedade -, quando da atuação do seu poder de fiscalização.

Tocante ao mérito, tem-se que o Projeto de Lei nº 85/97, no seu art. 1º, autoriza o Poder Executivo de Alto Alegre "a isentar" dívida lançada em nome de Eugênio Huber, conforme Certidão de Dívida Ativa nº 233.

O mencionado crédito decorre, segundo esclarece o art. 3º do mesmo Projeto de Lei, do Título Executivo de nº 202/97, extraído a partir de condenação imposta nos autos do Processo nº 4537-02.00/93-4, relativo à Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal no Exercício de 1993, Senhor Eugênio Huber.

Como se observa do Decreto nº 1/97, a Câmara Municipal, no âmbito de sua competência julgadora, aprovou as contas do Prefeito Municipal de Alto Alegre, no exercício de 1993, consignando, no art. 2º do mesmo Decreto, como não poderia deixar de ser, a obrigatoriedade do recolhimento de glosa e de multa impostas pela Primeira Câmara deste Tribunal aquele Ordenador.

Neste contexto, perquire a Autoridade Consulente sobre a legalidade do comentado projeto de lei que, como se disse, vem isentar de pagamento os retroaludidos débitos, sob a justificativa de ser "injusta" a determinação da Corte de Contas face à boa-fé do ex-Prefeito.

A matéria não é nova. Situação análoga foi objeto do Parecer nº 109/91 desta Auditoria, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Pedro Armando Lartigau, nos autos de consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Herval, Processo nº 4793-02.00/91-4.

Do citado pronunciamento, transcrevo, por absolutamente pertinentes ao caso em apreço, os seguintes fundamentos:

"Pergunta, em resumo, o representante daquela egrégia casa legiferante, sobre a

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

validade de projeto de postura municipal, que objetivasse isentar alguém de pagar multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado.

Será a lei municipal capaz de desobrigar o paciente do cumprimento de pena pecuniária imposta pelo órgão responsável pelo controle externo, no desempenho de suas atribuições constitucionais?

Uma tal possibilidade somente seria concebível se fosse entendido serem o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores instâncias superiores, relativamente às Cortes de Contas respectivas, nas diversas esferas em que se organiza, política e juridicamente, o Estado, quais sejam: a União, os Estados e os Municípios.

Entretanto, a quem se dispuser atentar para as disposições constitucionais pertinentes, se evidenciará inelutável o fato de que entendimento desse jaez não encontra a menor viabilidade à luz do Direito.

Embora os Poderes Legislativos sejam os titulares da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a teor do art. 70 da Constituição Federal e, especificamente, no âmbito municipal, do seu art. 31, o sistema constitucional, claramente, não estabeleceu uma relação hierarquizada entre os Poderes, que titulam a função, e os Tribunais de Contas.

Ao contrário. O legislador constitucional, claramente, contemplou os Tribunais de Contas com competências próprias e exclusivas, que estão enumeradas no art. 71 da Carta Federal, de forma taxativa.

Dentre elas - todas nascidas da Constituição - encontramos a de aplicar a pena de multa em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de conta (art. 71, VIII).

Por terem essas competências a natureza exclusiva, os atos e decisões resultantes do seu exercício não estão sujeitos à revisão por qualquer órgão ou poder.

O próprio controle judicial, ao qual nenhum ato se subtrai, a cargo do Poder Judiciário, neste caso resta limitado à verificação da conformidade do ato com a regra legal que o rege".

É evidente que refoge à competência das Câmaras Municipais isentar quem quer que seja do cumprimento de condenação de natureza pecuniária imposta pelos Tribunais de Contas.

A decisão que determina ao Chefe do Executivo Municipal, responsável por verba pública, repor a quantia glosada, ou que lhe imponha multa, insere-se na competência exclusiva das Cortes de Contas, e seu cumprimento permanece obrigatório, ainda quando o Poder Legislativo Municipal desacolhe as conclusões de irregularidade de contas postas em parecer prévio deste Tribunal.

Isto porque, se a competência para apreciar e julgar as contas dos Prefeitos Municipais é do Poder Legislativo, a competência para multar e glosar o administrador é única dos Tribunais de Contas. A primeira diz com a apreciação política da globalidade da ação do Poder Executivo, no campo do orçamento e das finanças, o que se traduz na emissão de parecer prévio (CF, arts. 71, I c/c 75 e 31, § 2º). A segunda é a fiscalização orçamentária em minúcias sobre os atos de gestão e a observância das normas de administração financeira e orçamentária. Desta segunda esfera competencial decorre o poder de multar e glosar (CF, art. 71, VIII c/c 75 e Lei nº 6.850/74, art. 69), ou seja, de impor sanções diretamente aos responsáveis pelas irregularidades detectadas.

As decisões que assim determinam não podem, portanto, ser revisadas pelas Câmaras Municipais. Podem, evidentemente, ser objeto de revisão judicial, ficando adstrito o exame ao seu aspecto formal ou vício de manifesta ilegalidade. Jamais, sequer o Poder Judiciário, tampouco o Legislativo, podem proceder a "substituição" dos critérios adotados pelo juiz de contas.

Além destes aspectos, a pretendida "isenção" de dívida, colocada no Projeto de Lei nº 85/97, é isto sim singela tentativa de dispensar o ex-Prefeito do cumprimento da pena pecuniária que lhe foi imposta.

Como se sabe, as multas e glosas determinadas pelo Tribunal de Contas constituem créditos públicos que se inserem em Dívida Ativa e, no caso, Dívida Ativa Não-Tributária (Lei

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

nº 4320/64, art. 39, § 2º), pelo que inaplicáveis os institutos que procedem à exclusão do crédito tributário, tal como o é o instituto da isenção (CTN, arts. 176 e segs.).

Conclusivamente, responde-se à Consulta no sentido de que não há norma constitucional de competência que autorize o Município a dispensar o cumprimento de decisão transitada em julgado do Tribunal de Contas que determine o pagamento de multa ou restituição de importância ao erário público.

Qualquer projeto de lei que assim dispuser estará irremediavelmente viciado de inconstitucionalidade. À lei deste teor deverá o Tribunal de Contas negar executoriedade, no exercício do controle difuso da constitucionalidade, subsistindo a condenação pecuniária até que solvida pelo responsável.

Por estes fundamentos, opino no sentido de enviar ao Consulente como resposta à Consulta cópias deste pronunciamento, do Parecer nº 109/91 da Auditoria e da Informação nº 429/97 da Consultoria Técnica, as quais são enviadas a título de colaboração, não elidindo a responsabilidade pela prática de ações que, sem dúvida, são da alçada da autoridade consulente.

É o parecer.

Porto Alegre, 25 de maio de 1998.

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI,
Auditora Substituta de Conselheiro.

Processo nº 341-02.00/98-5 /mg

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 03-06-98, toma conhecimento da Consulta e, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, pelas razões e fundamentos expostos nas folhas 28 e 29, e a proposição do Senhor Conselheiro Hélio Saul Mileski, no sentido de salientar que o Tribunal não participa do processo legislativo e, por via de consequência, não pode opinar em questões a ele atinentes, fazendo-o, neste caso, a título de colaboração, através do envio ao Consulente de cópia dos Pareceres nºs 109/91, da lavra do Senhor Auditor Substituto de Conselheiro Pedro Armando Lartigau, aprovado pelo Tribunal Pleno em 08 de janeiro de 1992, e 36/98, da lavra da Senhora Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, aprovado por este Plenário nesta data, bem como da Informação nº 429/97 da Consultoria Técnica, alertando, entretanto, que a resposta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, nos termos do que estatui o artigo 130, parágrafo 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

PARECER ACOLHIDO.