

Apreciação de conflito negativo de competência em processo administrativo



Nos termos dos arts. 19, XXXVII, da Lei Complementar n. 102/2008, e 41, XXXIII, do Regimento Interno deste Tribunal, trago à apreciação deste Colegiado o conflito negativo de competência suscitado pelo conselheiro Cláudio Terrão nos autos do Processo Administrativo n. 725.746, decorrente de inspeção ordinária na Prefeitura Municipal de Malacacheta, realizada para análise amostral das disponibilidades financeiras e para exame integral da aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino e Fundef, relativamente ao exercício de 2005.

Na referida inspeção, foi apurada a aplicação de 26,1% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 17,96% nas ações e serviços públicos de saúde, índices que subsidiaram a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do prefeito de Malacacheta no exercício de 2005, Odilon Campos Filho, no Processo n. 709.445, da relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio.

Distribuído o Processo Administrativo n. 725.746 à sua relatoria, o conselheiro Cláudio Terrão, respaldando-se na Decisão Normativa n. 02/2009, determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Protocolo para a redistribuição do processo ao conselheiro Sebastião Helvecio, relator da prestação de contas, nos termos do art. 1º da referida decisão normativa, *verbis*:

Art. 1º Redistribuir, por dependência, aos Relatores das Prestações de Contas Anuais dos Chefes de Poder Executivo os processos de inspeções ordinárias e extraordinárias, transformadas ou não em processos administrativos ou Tomada de Contas Especial e respectivos recursos, se houver, originários do Plano Anual de Fiscalização, de Denúncia ou Representação e de Deliberação de Órgão Colegiado ou Relator realizadas na Administração Direta dos Poderes Executivos Municipais que contenham em seu escopo a apuração dos índices concernentes à demonstração de aplicação das receitas municipais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, observada a devida compensação, visando à manutenção do equilíbrio quantitativo por Relator, ressalvando o disposto no § 1º do art. 335 do Regimento Interno do Tribunal.

A redistribuição foi efetivada em 22/03/2013 ao conselheiro Sebastião Helvecio, que não a aceitou, por entender que a distribuição e a redistribuição de processos são de competência exclusiva da Presidência do Tribunal, por força do disposto no art. 19, XXXI, da Lei Complementar n. 102/2008, regulamentado pelo art. 41, XXXIII, do Regimento Interno, razão pela qual declarou nulo o ato de redistribuição e encaminhou os autos à Coordenadoria de Protocolo para a reversão da redistribuição, com a determinação de que o processo fosse encaminhado à Presidência para conhecimento do despacho do conselheiro Cláudio Terrão.

O conselheiro Sebastião Helvecio fundamentou sua negativa em aceitar a redistribuição na Decisão Normativa n. 02/2009, por entender que o procedimento de redistribuição ali fixado “insere-se na lógica do apensamento provisório estabelecido no Regimento Interno (art. 156, § 2º), que perdura apenas no interregno compreendido entre a data em que for identificada a conexão e a emissão do parecer prévio”.

Sustenta que “se depreende do disposto no mencionado art. 156 do Regimento Interno, a redistribuição e/ou o apensamento, por conexão ou continência, pressupõe, aprioristicamente, que ambos os processos estejam ativos”.

E destaca que

o parágrafo único do art. 158 determina que não serão apensados os processos cuja conexão for verificada quando um deles já estiver com a instrução concluída ou em grau de recurso (alíneas *b* e *c*), seguindo a lógica estabelecida pelo próprio Código de Processo Civil, que, ao tratar de processos conexos, determina sua reunião a fim de que sejam decididos simultaneamente. (art. 105, CPC).

O conselheiro Sebastião Helvecio conclui “que a redistribuição por dependência determinada pela Decisão Normativa n. 02/09 tem como objeto de incidência apenas os processos —entre aqueles mencionados em seu art. 1º — que não estejam com a instrução concluída ou em grau de recurso.” Assinala ainda que o parecer prévio emitido nos autos da Prestação de Contas n. 709.445 foi aprovado na sessão da Segunda Câmara de 18/10/2012 e que a conexão manifestada pelo relator do presente processo administrativo só foi verificada em 19/03/2013, razão pela qual entende prejudicada a redistribuição determinada pela Decisão Normativa n. 02/2009.

Recebido o processo em meu gabinete, determinei à Coordenadoria de Protocolo que cancelasse a redistribuição feita ao conselheiro Sebastião Helvecio e retornasse a distribuição dos autos à relatoria do conselheiro Cláudio Terrão.

O conselheiro Cláudio Terrão, então, suscitou o conflito negativo de competência e encaminhou os autos à Presidência, apresentando as razões que motivaram o encaminhamento do processo à Coordenadoria de Protocolo para a redistribuição nos termos da Decisão Normativa n. 02/2009.

Alega o conselheiro Cláudio Terrão que o art. 1º da citada decisão normativa não contém dispositivo que se refira às condicionantes aventadas pelo conselheiro Sebastião Helvecio, bastando para sua aplicação a existência de processo decorrente de inspeção em que tenha sido analisado o cumprimento dos índices constitucionais de aplicação de recursos na saúde e na educação e de processos alusivos ao exame das contas anuais dos chefes do Poder Executivo dos exercícios financeiros de 2000 a 2007, sem emissão de parecer quando do início da vigência da Decisão Normativa n. 02/2009.

Sustenta “que o referido ato normativo foi aprovado com vistas a garantir maior segurança, evitar contradições e imprimir celeridade na análise dos processos” e, ainda, que “a sistemática instituída na Decisão Normativa impõe ao relator da prestação de contas do Chefe do Executivo a análise do processo de inspeção, uma vez que ele já teria tido acesso àqueles autos para decotar os índices aplicados na saúde e na educação, apurados *in loco*.”

Assevera que

o parecer prévio foi emitido em 18/10/2012, após, portanto, a entrada em vigor da Decisão Normativa nº 02/2009, de modo que a redistribuição do processo já deveria ter acontecido há muito tempo, quando o relator da prestação de contas consultou os índices apurados na inspeção para apreciar as contas do Chefe do Executivo. A conexão, portanto, foi constatada antes da emissão do parecer prévio, mas o relator optou por não reconhecê-la, em descumprimento ao disposto na norma expedida pelo Tribunal.

O conselheiro Cláudio Terrão argumenta, “para ilustrar o tratamento que vem sendo dado à matéria no âmbito desta Corte”, que

em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos — SGAP, é possível encontrar inúmeros casos de redistribuição de processos em decorrência do disposto na Decisão Normativa nº 02/09, tais como: os Processos n.ºs 716259, 718435 e 725518, todos de relatoria do Conselheiro-Substituto Hamilton Coelho e redistribuídos ao Conselheiro Mauri Torres, os Processos n.ºs 677251, 715494 e 732195, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz e redistribuídos ao Conselheiro Wanderley Ávila, e os Processos n.ºs 760506 e 731633, de minha relatoria e redistribuídos ao Conselheiro Sebastião Helvecio.

Afirma também que existem hipóteses de redistribuição após a emissão do parecer prévio, que correspondem justamente ao caso destes autos e dos Processos n. 724.189 e 727.100, nos quais o conselheiro Gilberto Diniz propôs a redistribuição ao relator da prestação de contas, por entender que ela deveria ter ocorrido necessariamente a partir da vigência da citada decisão normativa, o que foi acatado pelo conselheiro José Alves Viana, que manifestou expressamente sua concordância com a redistribuição dos processos.

O conselheiro Cláudio Terrão assevera que

por ocasião da aprovação da Decisão Normativa e por questão de economia e celeridade processual, os processos decorrentes de inspeção passaram a ser encaminhados diretamente ao Protocolo, evitando significativa e desnecessária movimentação processual para a Presidência, que, tão somente, faria cumprir a determinação do Tribunal Pleno.

Alega que remeteu os autos ao Protocolo para a redistribuição do feito com fundamento na Decisão Normativa n. 02/2009 do Tribunal Pleno e observa que apenas deu cumprimento ao normativo, não tendo havido, portanto, ofensa ao disposto no art. 41, XXXIII, do Regimento Interno.

Argumenta, ainda, que segundo o Código de Processo Civil “reputam-se conexas duas ou mais ações, quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir (art. 103)” e que, “desse modo, sendo o cumprimento dos índices constitucionais objeto da prestação de contas e da inspeção realizada, evidente é a existência de conexão”.

Assevera que o art. 117 do Regimento Interno veda o apensamento de processos se um deles já estiver com a instrução concluída na data em que se verificar a conexão (art. 158, parágrafo único), com o objetivo de não prejudicar a tramitação do processo que se encontra em fase mais avançada, mas que essa norma não obsta a distribuição por dependência.

Desse modo, o conselheiro Cláudio Terrão sustenta que

o fato de a redistribuição ter ocorrido após a apreciação da prestação de contas do Chefe do Executivo de Malacacheta não ofende nenhuma norma processual, sendo, ao contrário, compatível com a racionalização administrativa e com as regras contidas na Decisão Normativa n.º 02/09, no Regimento Interno e no Código de Processo Civil.

E solicita que “este conflito negativo de competência seja submetido à deliberação do Tribunal Pleno, com vistas a solucionar o presente caso e uniformizar os procedimentos adotados no âmbito desta Corte, garantindo fiel execução da Decisão Normativa n. 02/2009.”

É o relatório.

Decido:

Nos exatos termos do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009,

redistribuir por dependência aos Relatores das Prestações de Contas Anuais dos Chefes do Poder Executivo os processos de inspeções ordinárias e extraordinárias, transformadas ou não em processos administrativos ou Tomada de Contas Especial e respectivos recursos, se houver, originários do Plano Anual de Fiscalização, de Denúncia ou Representação e de Deliberação de Órgão Colegiado ou Relator realizadas na Administração Direta dos Poderes Executivos Municipais **que contenham em seu escopo a apuração dos índices concernentes à demonstração de aplicação das receitas municipais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**, observada a devida compensação, visando à manutenção do equilíbrio quantitativo por Relator, ressalvando o disposto no § 1º do art. 335 do Regimento Interno. (grifo nosso)

No caso destes autos, verifica-se que existe identificação entre os processos, uma vez que o Processo Administrativo n. 727.746, resultante de inspeção, apurou a aplicação na saúde e na educação, no exercício de 2005, dos índices constitucionais, que são objeto de exame do processo de prestação de contas do chefe

do Executivo do mesmo exercício. Tal situação determina, segundo a Decisão Normativa n. 02/2009, a redistribuição por dependência do processo administrativo ao mesmo relator da prestação de contas, o que deve ser entendido como forma de prestigiar os princípios da celeridade e da economia processuais.

Com efeito, da análise dos fatos e razões apresentados pelos dois conselheiros, verifica-se que a referida redistribuição, nos termos da Decisão Normativa n. 02/2009, ocorre em razão **da prevenção por dependência do relator**, não se tratando, especificamente, da reunião de processos, para efeito de um único julgamento, nos termos indicados no art. 117 do Regimento Interno que dispõe: “Se dois ou mais processos se referirem a matéria conexa, serão distribuídos, por dependência, a um só Relator, observado o disposto no art. 156 deste Regimento, e serão objeto de um só julgamento.”

No presente caso, há impossibilidade de julgamento simultâneo em razão da natureza dos processos, visto que um culminará na emissão de parecer prévio, e o outro no julgamento dos atos de gestão, obedecendo cada um a normas regimentais pertinentes a sua espécie.

A Decisão Normativa n. 02/2009 não determina que os processos sejam apensados para efeito do disposto no art. 156, mas apenas que sejam **redistribuídos por dependência**, considerando-se a prevenção do relator da prestação de contas em relação aos processos listados e definidos categoricamente em seu art. 1º.

Dessa forma, ressalto que a distribuição por dependência não pressupõe o apensamento dos autos, mas a apreciação do feito pelo mesmo julgador prevento. No caso dos autos, **a prevenção foi determinada pelo art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009**.

Saliento que a referida decisão normativa, em seu art. 4º, determina que

A Diretoria de Auditoria Externa, a Diretoria de Análise Formal de Contas, a Diretoria de Informática e a Coordenadoria de Área de Protocolo deverão promover o imediato cumprimento da presente Decisão Normativa, visando à identificação dos processos relacionados no art. 1º, a localização dos mesmos nas Unidades do Tribunal e posterior redistribuição, ficando autorizados a requisitá-los nas Unidades em que se encontrarem.

Assim, constato que o Processo Administrativo n. 725.746 já deveria ter sido redistribuído ao conselheiro Sebastião Helvecio, relator da prestação de contas anual do Município de Malacacheta do exercício 2005, como determina a referida decisão normativa. Entretanto, nada obsta a que se realize a redistribuição, mesmo que tardiamente, dando-se cumprimento à determinação do Tribunal Pleno, aliás como tem sido feito para os demais conselheiros, conforme destacado pelo conselheiro Cláudio Terrão.

Assim sendo, considerando que o Tribunal Pleno **determinou a prevenção do relator**, nos casos específicos do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009, ou seja, nos casos dos processos de inspeções ordinárias e extraordinárias, transformados ou não em processos administrativos — que contenham em seu escopo a apuração dos índices concernentes à aplicação das receitas municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde —, ordenando a sua **redistribuição por dependência** aos relatores das prestações de contas anuais dos chefes de Poder Executivo, do mesmo exercício, acolho o presente conflito negativo de competência e determino que seja redistribuído ao conselheiro Sebastião Helvecio o Processo Administrativo n. 725.746, que se enquadra nas normas da referida decisão normativa, devendo ser observada a devida compensação.

O conflito negativo de competência em epígrafe foi apreciado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 11/06/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro substituto Hamilton Coelho, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto da relatora, conselheira Adriene Andrade.
