V – PARECER

PAR-UTR-1/2023

Processo	-	TC/003008/1992
Interessada	-	Secretaria do Governo Municipal/Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto	-	Balanço referente ao exercício de 1991

3.263ª Sessão Extraordinária

PARECER. EXERCÍCIO 1991. PMSP. Prestação de contas. 1. Análise da preliminar de prescrição afastada. 2. Impossibilidade de se promover nova instrução, diante do tempo decorrido. 3. O Parecer Prévio das contas de governo abrange a observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, o atingimento de metas e a consonância destas com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, o reflexo da administração financeira e orçamentária para o desenvolvimento econômico e social do Município. 4. Prejudicada a expedição de eventuais determinações ou recomendações em decorrência das alegadas infringências consignadas no exercício, por entendê-las prejudicadas diante da decretação judicial de nulidade daquela instrução processual. FAVORÁVEL À APROVAÇÃO excepcionalmente. Votação unânime.

P A R E C E R

Vistos, relatados e discutidos estes autos relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício 1991. Nesta sessão, o Doutor Flávio Crocce Caetano proferiu sustentação oral, representando a então Prefeita Luiza Erundina de Souza, nos termos do artigo 164, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, no exercício de sua mais alta atribuição, como órgão integrante do sistema de fiscalização financeira e orçamentária, conferida pelo artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 48, inciso I, da Lei Orgânica do Município, e nos artigos 31, parágrafo único, inciso V, e 72, ambos do Regimento Interno desta Corte, em preliminar, com esteio no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, afasta a apreciação da arguição de incidência do instituto da prescrição, deduzida pela responsável no exercício do contraditório, por endossar o entendimento de que a aferição de sua incidência cabe ao Poder Legislativo, sendo dever desta Corte, nesse momento, a emissão de novo Parecer Prévio enquanto instrumento necessário ao exercício do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos constitucionais (art. 71, inciso I), e **decide**, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, com relatório e voto, ROBERTO

BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, todos com declarações de voto apresentadas, **emitir parecer prévio favorável à excepcional aprovação das Contas do Poder Executivo atinentes ao ano de 1991**, considerando a ausência de elementos que pudessem subsidiar a pertinente avaliação conjuntural das eventuais impropriedades, sua possível repercussão à época sobre a totalidade da gestão governamental no município, e sua aderência aos objetivos e balizas conferidas pela então nova Constituição Federal de 1988 no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos, inclusive, tendo em vista o maior desenvolvimento, após 1991, da aplicação das competências constitucionais atribuídas pela Carta de 1988 às Cortes de Contas.

DECIDE, também, à unanimidade, deixar de fazer eventuais determinações ou recomendações em decorrência das alegadas infringências consignadas no exercício, por entendê-las prejudicadas diante da decretação judicial de nulidade daquela instrução processual.

DECIDE, à unanimidade, determinar o envio de cópia deste julgado à responsável, Senhora Luiza Erundina de Sousa, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e ao Tribunal de Justiça de São Paulo, para ciência.

DECIDE, afinal, à unanimidade, determinar o arquivamento dos autos, após as providências regimentais.

Presente o Procurador CARLOS JOSÉ GALVÃO, representando a Fazenda Municipal.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente;
MAURÍCIO FARIA – Relator;
ROBERTO BRAGUIM – Revisor;
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro;
JOÃO ANTONIO – Conselheiro.

/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/003008/1992**
Interessada:	Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto:	Balanço Geral da PMSP do Exercício 1991 – Contas 1991
Responsável:	Exma. Sra. Prefeita Luiza Erundina de Sousa
Relator:	Conselheiro Maurício Faria
Revisor:	Conselheiro Roberto Braguim

RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

Cuida o processo das Contas do Executivo Municipal referentes ao Exercício de 1991.

O procedimento foi reinstaurado em 20.05.2021 por determinação do Excelentíssimo Conselheiro Presidente desta Corte de Contas (peças 27 e 28 do TC 001659/2011), com o desarquivamento dos presentes autos visando à emissão de novo Parecer sobre as Contas do Exercício de 1991, diante de pronunciamento judicial que decretou a anulação do Parecer Prévio anteriormente exarado, de forma a, em princípio, viabilizar o refazimento da instrução do processo e dar cumprimento célere à determinação judicial de realizar novo julgamento pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, a Secretaria Geral destacou trecho do voto do Ilustre Ministro Luiz Fux no Acórdão prolatado, no sentido de que a apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, realizada pelo Tribunal de Contas, não possui autonomia em relação aos atos subsequentes do processo político de julgamento, realizado pela Câmara Municipal, razão pela qual a eventual nulidade ocorrida perante o Tribunal de Contas teria o efeito de contaminar todo o processo (Peça 18, p.2, TC 1659/2011).

O acompanhamento da referida ação judicial se deu no bojo do TC/003834/1994 (que tramitou em conjunto com o TC 001659/2011), onde a Assessoria Jurídica de Controle Externo noticiou o trânsito em julgado da r. sentença declaratória da nulidade do ato legislativo que rejeitou as contas municipais no ano de 1991, em 26.10.2019, com baixa definitiva dos autos do Recurso Extraordinário no C. Supremo Tribunal Federal em 28/10/2019 (fls. 685 a 686 vº).

Parecer exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, no âmbito do TC 1659/2011 (Peça 10, fl. 03), destacou que o v. Acórdão prolatado pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, confirmando a sentença de primeiro grau, "apontou 'desvio de poder' por considerar que 'o parecer ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos'" indicando em sua fundamentação, ainda, a existência de ilegalidades no procedimento realizado pelo TCMSP.

O julgamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[1] confirmou a sentença proferida, cuja ementa segue abaixo:

> AÇÃO ORDINÁRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ELABORAÇÃO DE PARECER REJEITANDO CONTAS APRESENTADAS PELA PREFEITA DE SÃO PAULO. DESVIO DE FINALIDADE. VIOLAÇÃO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. 1. Ação ordinária proposta pela então prefeita de São Paulo Luiza Erundina de Sousa na qual postula a anulação dos atos que culminaram na rejeição das contas apresentadas no ano de 1991.
>
> Alegação de que a decisão foi tomada em represália a diversos fatos políticos sucedidos anteriormente, tais como a não substituição de Conselheiro do Tribunal de Contas e instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar irregularidades verificadas na Câmara Municipal e na própria Corte de Contas.
>
> 2. Desvio de poder: 'indícios' e 'circunstâncias' que revelam a distorção do fim legal porquanto os depoimentos e documentos encartados nos autos permitem inferir, de forma segura, que o parecer ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos, prestando-se a desforra por motivações exógenas.
>
> 3. Violação à ampla defesa: remessa do parecer à Vereança sem que o recurso administrativo tenha sido analisado. Impossibilidade - conduta que malferiu contraditório, pois a postulante viu-se cerceada em submeter os vícios alegados à instância recursal da Corte de Contas. Inobservância à Lei municipal e regimento interno que preveem duplo efeito para os recursos administrativos. Agravos retidos não conhecidos. Recursos interpostos pelos réus e remessa necessária desprovidos.

Em breves linhas, esses são os termos do julgamento proferido no bojo da ação judicial nº 299 053 94 404493 7 - Apelação nº 994.08.164399-9, movida pela interessada responsável Sra. Luiza Erundina de Sousa, visando à anulação dos atos dos quais resultou a rejeição das Contas de 1991, por ela prestadas na qualidade de Prefeita do Município de São Paulo.

---

[1] Deste Acórdão, a Municipalidade e a Câmara Municipal opuseram embargos de declaração, que foram rejeitados (fls. 439/443). Após, foram interpostos Recurso Especial (fls. 481/496) e Recursos Extraordinários (fls. 498/513 e 514/522) aos quais fora negado seguimento, ensejando a interposição de Agravos contra despacho denegatório de RE e REsp. A seguir, o Superior Tribunal de Justiça negou conhecimento ao Recurso Especial interposto pela Câmara Municipal (fls. 622/623). Também o E. Supremo Tribunal Federal negou provimento aos Agravos contra despacho denegatório (fls. 646/654), assim como ao Agravo Regimental interposto pela Câmara Municipal (fls. 669/673) - (ARE 1106524).

A INSTRUÇÃO ORIGINAL E O PARECER PRÉVIO ANULADO PELO TJSP

O Relatório Anual de Fiscalização das Contas da PMSP do exercício 1991 encontra-se acostado às fls. 13/144 destes autos (peça 3), com o endosso do então Diretor da Divisão de Tomada de Contas (DTC) (fls. 145/146, peça 3) e do Departamento de Auditoria da Administração Direta (fls. 147/148, peça 3), estrutura organizacional esta existente nos idos de 1992.

Após, constam da instrução dos autos pareceres/análises da Assessoria Técnica (fls. 150/169, 171/173 e 174 da peça 3); Assessoria Jurídica (fls. 187/193 da peça 3); Diretor da Divisão Técnica (fls. 194/208, peça 3); Assessoria Jurídica (fls. 209/212, peça 3); parecer conjunto da Assessoria Técnica e Jurídica (fls. 213/221, peça 3); parecer da Secretaria Diretoria Geral (fls. 222/223, peça 3); e Jurídico (fls. 224/228 e 282/283, peça 3).

A Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM) apresentou defesa às fls. 285/301 (peça 3), propugnando pela emissão de parecer favorável.

A Secretaria Diretoria Geral se pronunciou às fls. 300/303 (peça 3) acompanhando as conclusões pela não aprovação das contas.

O Parecer Prévio emitido em 24/06/1992 (fls. 431/463, peça 4), invocou os seguintes motivos para motivar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas:

1. Não houve excesso de arrecadação, razão pela qual não poderia ocorrer abertura de crédito adicional suplementar com cobertura proveniente de excesso de arrecadação (ofensa à Lei Orçamentária, à Constituição e à Lei 4.320/64). Emissão de valor correspondente a CR$ 226 bilhões de Decretos de Créditos Adicionais sem o lastro de arrecadação e Operações de Crédito;
2. Excesso dos gastos com publicidade, para além do permissivo legal;
3. Inversão das prioridades orçamentárias, em decorrência de transposições ilegais de recursos - transposição de verbas de Pessoal sem a autorização do Legislativo e a abertura formalizada por Decreto do Executivo;
4. Contratação e recontratação de pessoal que contrariam a Emenda 4 à Lei Orgânica do Município de São Paulo; e
5. Dotações de pessoal, transferência ilegal e inconstitucional de órgãos para órgãos e de dotação para dotação - redistribuição por transposição de verbas de Pessoal sem a autorização do Legislativo e a abertura formalizada por Decreto do Executivo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 473/523, peça 4), interpôs recurso invocando argumentos de mérito a justificar o reexame da matéria quanto aos pontos acima elencados.

Conforme Acórdão acostado às fls. 536/53, peça 4, por maioria de votos foi negado seguimento ao referido recurso do Órgão Fazendário “por incabível na espécie”, vencido o

Conselheiro Francisco Gimenez.

O processo foi remetido ao arquivo após o trânsito em julgado da Decisão.

NOVA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Dando início a nova instrução do TC 3008/1992, após seu desarquivamento por determinação da Presidência desta Corte, o processo foi encaminhado à Subsecretaria de Controle Externo, em caráter de urgência, visando à elaboração de novo Parecer Prévio para viabilizar o refazimento da instrução do processo, bem como o cumprimento da determinação judicial de realização de novo julgamento da matéria pelo Poder Legislativo (peça 07).

Em manifestação inicial, a Subsecretaria de Fiscalização destacou:

> "1) O RAF da PMSP referente ao exercício de 1991 foi elaborado com a fundamentação legal exigida (TC 3008/1992, fls. 13/144 da peça 02), pontuando cada irregularidade apurada e os instrumentos legais infringidos, e nas suas conclusões a equipe opinou pela não aprovação das contas no parecer prévio tendo em vista as irregularidades verificadas (fls. 145/146 da peça 02).
>
> 2) O RAF foi analisado amplamente pelo TCMSP (Divisão de Tomada de Contas, Departamento de Auditoria, Coordenadoria das Auditorias, Assessoria Técnico-Jurídica, Secretaria-Diretoria Geral), e em todos os pareceres das áreas as conclusões foram no mesmo sentido da auditoria, pela não aprovação das contas (TC 3008/1992, fls. 149/284 da peça 02).
>
> 3) A Procuradoria da Fazenda Municipal foi comunicada sobre os resultados do RAF de 1991 da PMSP, e se manifestou contra-argumentando os resultados alcançados (TC 3008/1992, fls. 366/378 da peça 03).
>
> 4) Após a manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal, o relatório do Conselheiro Revisor Ivan Gualberto do Couto sintetizou as conclusões após todas as análises, e manteve a opinião pelo não acolhimento de parecer favorável (TC 3008/1992, fls. 379/382 da peça 03).
>
> 5) O voto do Conselheiro Relator Eurípedes Sales (TC 3008/1992, fls. 383/430 da peça 03) analisou cada conclusão com as suas respectivas fundamentações, e manteve a opinião pelo não acolhimento de parecer favorável.

> 6) O parecer prévio (TC 3008/1992, fls. 431/465 da peça 03) apresentou as análises dos pontos considerados irregulares, e os votos dos conselheiros por unanimidade pelo não acolhimento regular das contas.
>
> 7) A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou recurso (TC 3008/1992, fls. 473/523 da peça 03) em relação ao Acórdão da Sessão Plenária de 24.06.92 (publicado no DOM em 23.07.92), o qual foi recusado pela maioria dos Conselheiros, com o argumento jurídico de que não caberia recurso em relação a parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas (mesmo que para tanto fosse emitido um Acórdão), considerando que a competência para julgar as contas do Poder Executivo seria do Poder Legislativo (TC 3008/1992, fls. 536/537 da peça 03). No processo constam dois pareceres a favor do acolhimento do recurso, sendo um deles do Conselheiro Francisco Gimenez (TC 3008/1992, fls. 530/535 da peça 03), onde foram apresentados os fundamentos legais sobre o parecer prévio ter natureza de decisão dentro do ordenamento jurídico do TCMSP, e que, portanto, caberia recurso. Após, o processo foi arquivado."

Com tais considerações, e por entender que a decisão judicial não invalidava o RAF da PMSP então elaborado sobre as Contas do Exercício de 1991, a Auditoria retornou o processo para deliberação e apreciação superior (peça 10).

Em despacho acostado à peça 11, esta Relatoria ressaltou as especificidades do caso concreto, tendo presente a necessidade de retomada da instrução de um processo depois de mais de 30 anos, situação essa que exigiria ao menos um esforço de atualização dos fatos e do Direito para viabilizar, de forma substantiva, a concretização da garantia da ampla defesa e do contraditório, enfrentando as fragilidades expostas no processo judicial. Com isso, determinou-se o retorno dos autos à Especializada para que, a partir dos registros documentais do Relatório Anual de Fiscalização original, houvesse manifestação específica sobre as justificativas acrescidas aos autos pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, inclusive em grau de Recurso, que não foram objeto, à época, da devida consideração.

Em nova manifestação, em apertada síntese, a Subsecretaria de Controle Externo consignou que a estrutura organizacional, o procedimento processual e o regimento interno do TCMSP, em 1992 (ano em que foi elaborado o relatório da auditoria), eram diferentes da atual estrutura deste Tribunal. Vigorava à época a Lei Municipal 9.167/81, alterada posteriormente pelas Leis Municipais 9.631/83, 9.963/85, 10.060/86, 10.430/88 e 10.829/90. Com isso, anotou que os documentos consignados nos autos foram elaborados por áreas técnicas que se pronunciariam dentro da estrutura organizacional então existente. Observou que os documentos de fls. 229/281 devem ser desconsiderados, pois cuidam de matérias jornalísticas cujo conteúdo necessitaria de procedimentos específicos de auditoria para serem comprovados e/ou refutados, inexistindo qualquer evidência de auditoria nos autos acerca dessa verificação. Após, manifestou-se sobre a defesa apresentada pela Procuradoria da Fazenda Municipal, à época dos fatos, ratificando, na íntegra, as conclusões então alcançadas (peça 13).

Em seguida, foi determinada a intimação da Sra. Luiza Erundina de Sousa para, no exercício da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, oferecer as razões e esclarecimentos que entendesse, com fundamento no artigo 116, §1º, c.c. o art. 118, inc. I, do RITCMSP (peças 14/16).

A defesa protocolada pela Responsável trouxe, em breves linhas, os argumentos de que a decisão exarada pelo Poder Judiciário reconheceu o desvio de finalidade e a violação ao devido processo legal, razão pela qual todos os atos praticados à época pelo TCM estariam nulos, sem possibilidade de serem refeitos, seja porque já operada a prescrição, por observância da coisa julgada diante do julgamento realizado pelo Poder Judiciário, ou, ainda, porque o próprio órgão técnico havia reconhecido sua incapacidade técnica de refazimento do aludido procedimento. Invocou o princípio da segurança jurídica enquanto direito fundamental previsto no art. 5.º caput da Constituição Federal, que impõe limites à atuação estatal. Ademais, argumentou que restou claro ao Poder Judiciário o intuito de perseguição política atécnica, reconhecendo-se a prática de desvio de finalidade. Ressaltou que, para fins de cumprimento da decisão judicial, "o procedimento de auditoria e instrução deveria ser refeito do zero, como se nada houvesse sido realizado no passado em razão de sua nulidade decretada pelo Poder Judiciário", sendo absurda a ratificação pela Auditoria das conclusões alcançadas no Relatório de Auditoria de 1991, diante da pretensão de se convalidar aquilo que foi solenemente declarado nulo pelo Poder Judiciário (peça 46).

Sobre a documentação acrescida, a Auditoria ratificou suas conclusões anteriores (peça 13), sugerindo a análise técnico-jurídica da Assessoria Jurídica de Controle Externo deste Tribunal quanto à arguição de prescrição, devido ao seu caráter eminentemente jurídico (peça 50).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo anotou, em apertada síntese, que o controle externo a cargo do Poder Legislativo estaria a depender da emissão de parecer prévio, de conteúdo técnico e natureza opinativa, razão pela qual a ocorrência de eventual prescrição deveria ser objeto de análise pelo Poder Legislativo, a quem a Constituição Federal atribui competência para o julgamento das contas anuais do Poder Executivo, permanecendo a obrigação desta Corte de Contas de emitir novo parecer prévio sobre as contas *sub examine* por força de determinação judicial (peças 52/53).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em alentado parecer (peça 63), iniciou sua manifestação com breve relato histórico, destacando o clima de extrema beligerância existente à época, que incluía não apenas os Conselheiros desta Corte de Contas, mas também seu corpo técnico, nos seguintes termos:

> "3. A análise das contas da Prefeitura naquele exercício de 1991 ocorreu talvez no momento de maior conflito entre os membros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Executivo Municipal em toda a história da cidade.
>
> 4. Como bem registrado no Acórdão do Tribunal de Justiça, que ratificou

> a sentença de nulidade, eram tempos em que as divergências *"tornaram-se explícitas no discurso de posse do Conselheiro Paulo Planet Buarque, ao demonstrar posição de discordância ideológica em relação ao modelo de administração capitaneada pela postulante", além da "anulação da indicação do vereador Eurípedes Sales ao conselho",* sendo que o "clima beligerante intensificou-se com a instauração de Comissão Especial de Inquérito presidida pelo então vereador Eduardo Suplicy e destinada a apurar irregularidades sucedidas na Câmara e também no Tribunal de Contas, tendo sido aprovado relatório final onde se registrou toda sorte de fragilidades e vícios que acometiam os sistemas de fiscalização do Município." (trechos do voto-condutor do Acórdão do TJ-SP no Processo 994.08.164399-9 – Voto 11804)."

Mais adiante, destacou a Procuradoria da Fazenda, com sensatez:

> "7. Não se pretende aqui fazer qualquer julgamento histórico, até porque seria injusto e impertinente, dada a distância temporal que nos separa daqueles eventos e a finalidade deste procedimento, mas tudo isso torna evidentes as razões pelas quais houve sim forte desvio do Tribunal de Contas em relação à sua própria jurisprudência ao opinar pela reprovação das contas de 1991, como reconhecido pelo Judiciário."

No mérito, em apertada síntese, a Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou a inviabilidade do exercício do controle externo em relação a eventos ocorridos há mais de 30 anos, em que pese declarado nulo o controle executado nos idos de 1991, devendo prevalecer a presunção de legitimidade dos atos da administração. Destacou a natureza de ato complexo do parecer técnico sobre as contas de governo, que só pode ser rejeitado por votação de dois terços dos membros da Câmara Legislativa, o que afastaria a utilização da expressão "natureza meramente opinativa". Invocou o princípio da segurança jurídica, da qual o instituto da prescrição é garantidor, anotando que o longo tempo decorrido corroeu a possibilidade de contraditório e da ampla defesa, tornando inviável a possibilidade de atualização instrutória. Registrou a "inviabilidade de manifestar-se conclusivamente com base em dados longínquos e cenário jurídico e fático que não encontra paralelo no mundo atual. O elemento inflacionário e a anacrônica figura de "transposição indireta" ou "transposição de recursos mediante congelamento", como exemplos eloquentes, não têm como serem avaliados com base no instrumental jurídico atual, sem efetiva atualização do trabalho de auditoria (que se mostrou inviável, por falta de dados confiáveis, conforme registrado por SF)." Observou que nem todos os agentes do Egrégio TCM naquele longínquo ano de 1992 foram favoráveis à reprovação das contas da Prefeitura, anotando que "*a equipe de auditoria original atuou de maneira absolutamente propositiva, reconhecendo que os apontamentos decorriam de deficiências estruturais da Prefeitura que haveriam de ser enfrentadas, dada ao intenso crescimento da complexidade da máquina estatal*". Por fim, destacou que "a equipe não opinou pela rejeição das contas, embora ressalve que sua aceitação deveria ser feita com aquelas restrições ou, diríamos

atualmente, com as ressalvas ou recomendações apontadas" e que a "opinião pela rejeição das contas surge somente com a manifestação do Diretor do DTC, em um único e derradeiro parágrafo, acrescido em relação à opinião da equipe de auditoria (fl. 146 autos originais do TC 3008/1992)". Diante do exposto, requereu, ao final, o reconhecimento da validade e da higidez das contas da Prefeitura relativas ao exercício de 1991, "seja por presunção de legitimidade dos atos da administração, inatingíveis pelo controle externo após mais de 30 anos, ou, subsidiariamente, pelo afastamento dos apontamentos do RAF original".

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, após o relato das manifestações precedentes, opinou no sentido de que o processo se encontrava em condições de ser apreciado por esta E. Corte com vistas à emissão de Parecer Prévio sobre as Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, exercício de 1991 (peça 65).

É o Relatório.

VOTO

Regularmente convocada e instalada[2], a presente Sessão Extraordinária destina-se à apreciação das Contas do Executivo Municipal, relativas ao exercício de 1991, tendo como responsável a Exa. Sra. Luiza Erundina de Sousa.

A partir de ação judicial proposta pela Responsável à época, com o objetivo de anular os atos dos quais resultou o julgamento pela rejeição da prestação de contas por ela oferecida na qualidade de Prefeita do Município de São Paulo, do exercício de 1991, o Poder Judiciário decretou a anulação do referido julgamento proferido pelo Legislativo Municipal, repercutindo seus efeitos no Parecer Prévio exarado por esta Corte de Contas.

Conforme o entendimento do julgado proferido[3] pelo TJSP, para além de não garantir o exercício da ampla defesa e do contraditório, a instrução processual nos idos de 1991 foi vista como fortemente marcada por um viés político próprio da conjuntura do período, contrário, na visão do Poder Judiciário, ao caráter eminentemente técnico que deveria prevalecer na atuação dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências constitucionais.

A aludida decisão judicial buscou corrigir situação que entendeu por colidir frontalmente com princípios do Estado Democrático de Direito, diante de ofensa ao devido processo legal substantivo[4] e de caracterização de desvio de poder, conforme atribuído no caso concreto.

---

[2] § 2º, inciso II do artigo 153 do RITCMSP.

[3] Processo nº 299 053 94 404493 7 - Apelação nº 994.08.164399-9 - TC 001659/2011

[4] Sobre a dimensão formal e substancial do devido processo legal, Gilmar Ferreira Mendes assevera: "A noção do devido processo legal significa, portanto, a existência de um processo justo. O processo justo não é apenas aquele que está formalmente preestabelecido em lei, mas o processo previsto de forma adequada e razoável para a consecução de sua finalidade primordial no Estado Democrático de Direito, que é a garantia e proteção dos direitos fundamentais. Assim, em seu natural significado processual, o devido processo também compreende um aspecto material ou substancial vinculado às ideias de razoabilidade e de proporcionalidade, que condicionam a própria criação legislativa do processo. O devido processo não é apenas o processo legal, mas o processo legal, justo e adequado." (MENDES, 2013, p. 430)

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Cientificado do referido Acórdão, pois, este Tribunal de Contas é chamado a reexaminar a matéria no seu devido acatamento, o que o faz por meio desta Sessão Extraordinária.

Com esse breve introito, passo ao enfrentamento da matéria.

Preliminarmente, com esteio no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, afasto a apreciação da arguição de incidência do instituto da prescrição, deduzida pela Responsável no exercício do contraditório, por endossar o entendimento de que a aferição de sua incidência cabe ao Poder Legislativo, sendo dever desta Corte, nesse momento, a emissão de novo Parecer Prévio enquanto instrumento necessário ao exercício do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos constitucionais (art. 71, inciso I).

Assim, nesse passo, entendo necessário tecer as seguintes considerações sobre a base instrutória subsistente para a emissão de novo Parecer Prévio, por este Colegiado, acerca da prestação de contas do exercício de 1991, mais de 30 anos após a ocorrência dos atos.

Ressalto, de início, que, a meu ver, não há como subsistir o entendimento da Auditoria no sentido de que o vício de nulidade declarado pelo Poder Judiciário não invalidou o Relatório Anual de Fiscalização produzido àquela época, abrangendo apenas os atos praticados após o indeferimento do recurso da douta Procuradoria da Fazenda Municipal sobre o próprio Parecer Prévio. Argumentou-se que a sentença judicial não teria anulado os procedimentos de fiscalização que subsidiaram o Parecer Prévio emitido pelo TCMSP, limitando-se a declaração de nulidade do ato legislativo que rejeitou as contas (peças 10 e 13).

A natureza de ato complexo do Parecer Prévio sobre as contas de governo do Prefeito Municipal, que só pode ser rejeitado por votação de dois terços dos membros da Câmara Legislativa do Município[5], afasta qualquer pretensão de minimizar sua relevância técnica e jurídica e de desconsiderar seu possível contágio pela animosidade política presente à época.

Igual entendimento extrai-se do parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo inserto no TC 001659/2011 (peça 10), conclusivo no sentido de que inexiste a possibilidade de aproveitamento da análise técnica que à época deu suporte ao Parecer Prévio contrário à aprovação das contas, ante as razões da decisão judicial proferida.

Forçoso reconhecer, pois, que o processado naquele passado não se mostra isento daquela suspeição levantada pelo Poder Judiciário, nem provido de consistência jurídica quanto às garantias processuais, razão pela qual acompanho o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que a nulidade proferida pelo Poder Judiciário não se limitou ao Parecer Prévio exarado, mas sim, alcançou todos os atos então praticados, inclusive os atos instrutórios.

---

[5] Art. 40 Lei Orgânica do Município de São Paulo: § 5º Dependerão do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara a aprovação e alterações das seguintes matérias:
I - rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, referido no art. 48, inciso I;

De fato, o v. Acórdão prolatado pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, ao decidir pela nulidade dos atos dos quais resultou a rejeição de contas do Poder Executivo Municipal, ressaltou que, para além da ofensa à ampla defesa, o Parecer Prévio ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos, conforme se denota da ementa do acórdão, que assim assentou:

> "AÇÃO ORDINÁRIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ELABORAÇÃO DE PARECER REJEITANDO CONTAS APRESENTADAS PELA PREFEITA DE SÃO PAULO. DESVIO DE FINALIDADE.VIOLAÇÃO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.
>
> 1. (...)
> 2. Desvio de poder: 'indícios' e 'circunstâncias' que revelam a distorção do fim legal, porquanto os depoimentos e documentos encartados nos autos permitem inferir, de forma segura, que o parecer ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos, prestando-se a desforra por motivações exógenas.
> 3. Violação à ampla defesa: remessa do parecer à Vereança sem que o recurso administrativo tenha sido analisado. Impossibilidade (...)" (*grifo nosso*)

Por tais razões, deixo de acompanhar a Auditoria em suas conclusões pela "ratificação na íntegra" do Relatório Anual de Fiscalização produzido à época, por entender que tal ato estaria colidindo frontalmente com a própria decisão judicial proferida, anulatória de toda a instrução processual produzida naquele período.

Por sua vez, sobre a possibilidade de reexame da matéria na atualidade, com base nos documentos da prestação de contas realizada no passado, em que pesem os esforços desta Relatoria em ressaltar a importância de uma atualização instrutória mínima, ainda que circunstancial, de forma a trazer aos autos eventual evolução do entendimento técnico e da jurisprudência sobre as infringências então apontadas, fato é que tal diretriz, desta Relatoria, não foi possível de se concretizar.

Nesse sentido, há nos autos o reconhecimento, pela Auditoria, de que não se mostra materialmente possível reanalisar as auditorias e intervenções técnicas daqueles idos, na tentativa de revisitar as informações contábeis de 1991, para o fim de emissão de nova análise técnica.

Passo, então, a enumerar de forma resumida as dificuldades e limitações indicadas pela Auditoria (peça 13):

(i) Dificuldade de se promover nova instrução diante do longo tempo decorrido (na ocasião, mais de 29 anos);
(ii) Mudanças ocorridas desde então na estrutura organizacional, no regimento interno e nos procedimentos processuais e de fiscalização deste Tribunal de

Contas do Município de São Paulo, além das mudanças nas equipes que integram a Subsecretaria de Controle Externo;

(iii) Todos os servidores envolvidos nos relatórios e nos pareceres originais emitidos (peça 3, fl. 144 e seguintes), aposentaram-se, faleceram ou foram exonerados; e

(iv) Inexistência de normativos e/ou jurisprudência que defina claramente qual o tipo de infringência legal ou irregularidade que ensejaria a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das contas, deixando uma lacuna que propiciaria que cada profissional formasse seu próprio juízo de convicção, baseado aleatoriamente nas informações colhidas.

Inegável, portanto, admitir que a pretensão de nova análise técnica a partir de documentos e processos acompanhantes da época se mostra prejudicada, por ausente base material válida que venha a dar suporte ao reexame da matéria, como bem ressaltou a defesa apresentada pela Responsável, Sra. Luiza Erundina de Souza.

Todavia, entendo que o exercício da função controladora tem ainda espaço a partir de uma análise sistêmica dos fatos, conforme informa o art. 70 da Constituição Federal[6], vez que o exame das contas de governo não se limita a uma análise fria de números e de limites de aplicação de receitas e despesas.

A matéria, apesar de eminentemente técnica, está longe de ser formalista, apartada das políticas públicas objeto de implementação e das circunstâncias fáticas daquele período. Envolve um controle voltado à boa governança, independente de eventuais deficiências pontuais passíveis de superação nos exercícios subsequentes.

Para além da representação formalmente adequada das posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Poder Executivo, com o advento da Constituição Federal de 1988, a emissão de Parecer Prévio sobre as contas de governo abrange também a observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, o atingimento de metas e a consonância destas com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o reflexo da administração financeira e orçamentária para o desenvolvimento econômico e social do Município etc.

Sobre o tema as lições de José de Ribamar Caldas Furtado:[7]

> Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento,

[6] **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[7] Revista do TCU. maio/agosto 2007. Pg 67 – 89. Disponível em: file:///C:/Users/24157/Downloads/438-Texto%20do%20artigo-891-1-10-20151001.pdf. Acesso em: 04/02.2023

> organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Assim, qualquer posição meramente formalista no exame das contas não se mostraria razoável, por inviabilizar a análise dos eventuais obstáculos, dificuldades e incertezas existentes à época para o gestor – diretriz presente no ordenamento jurídico atual e observada na LINDB[8] - redundando, para o Parecer Prévio em questão, na ausência da indispensável fundamentação contextualizada da decisão por parte desta Corte, na forma preconizada pela própria Constituição Federal, em seu artigo 93, inciso IX.

Na dimensão política do processo de contas, que diz respeito à responsabilidade político-administrativa do agente público, a desaprovação das contas atinge os direitos políticos, resultando em possível inabilitação para cargo público eletivo, reflexo esse que não pode deixar de ser sopesado quando da emissão do Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas.

Nesse passo, lanço-me às razões apresentadas pela douta Procuradoria da Fazenda Municipal que, em alentada manifestação (peça 63), pleiteou a emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas considerando, para além do momento de conflito político existente à época entre membros desta Corte e o Executivo Municipal, por razões de divergências de natureza ideológica, a validade e higidez das contas prestadas a partir de pontos destacados do próprio Relatório Anual de Fiscalização[9], da época, nos seguintes termos:

> "71. Como se vê, a equipe de auditoria original atuou de maneira absolutamente propositiva, reconhecendo que os apontamentos decorriam de deficiências estruturais da Prefeitura que haveriam de ser enfrentadas,

---

[8] Artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB.

[9] "'a) Os resultados que, a seu ver, "objetivamente considerados, podem contribuir para a melhoria dos controles da Administração Pública Municipal", listando em seguida seus apontamentos (fls. 136-140 dos autos originais do TC 3008/1992); b) As recomendações e sugestões (fls. 141-142 dos autos originais do TC 3008/1992), anotando que controle interno previsto constitucionalmente "ainda encontra-se indefinido e é visível o grau de complexidade que se apresenta para usa implantação", e que aspectos atinentes ao quadro do funcionalismo municipal "imobiliza e praticamente inviabiliza" esse controle interno. Critica a atuação da contabilidade municipal, reconhecendo que "Evidentemente, não será possível a adaptação imediata dessa situação. Isto exigirá estudos de estratégia e identificação de pontos de controles em cada área para a informação e produção de dados contábeis. Ampliação e distribuição do quadro de Contadoria." c) Conclui que suas avaliações podem ser resumidas em duas "necessidades principais" (fl. 143 dos autos originais do TC 3008/1992): adequar e redefinir o processo orçamentário e adequar a contadoria aos níveis de crescimento da máquina municipal e da evolução dos processos administrativos e operacionais; d) Opina, nos últimos parágrafos do RAF (fl. 143) que os apontamentos apresentados e os motivos da recomendação "são consequência diretas ou indiretas das necessidades acima apontadas e nos impedem a aceitação das demonstrações sem tais restrições'." (páginas 14/15 da peça 63, TC 3008/1992).

> dada ao intenso crescimento da complexidade da máquina estatal.
>
> 72. É essencial lembrar que a LOM havia sido publicada no ano anterior, em 1990, refletindo a ordem constitucional inaugurada dois anos antes, com a atual Constituição de 1988. A equipe de auditoria se refere à necessária reestruturação da administração pública municipal, em especial relacionada à efetiva instituição do controle interno.
>
> 73. Nesse contexto, a equipe não opinou pela rejeição das contas, embora ressalve que sua aceitação deveria ser feita com aquelas restrições ou, diríamos atualmente, com as ressalvas ou recomendações apontadas."

De fato, atendo-se estritamente ao Relatório Anual de Fiscalização, sem adentrar no conteúdo das manifestações posteriores, houve o cuidado de nele não se afirmar que as infringências subsistentes (abertura de créditos adicionais, projeção de receita etc.) teriam força suficiente para dar ensejo ao Parecer Prévio pela rejeição de contas, principalmente diante do ambiente de inflação desenfreada caracterizando hiperinflação existente nos idos do exercício financeiro de 1991. Cabe registrar: isso antes da produção e implementação do denominado Plano Real que, em 1994, promoveu o controle do processo inflacionário.

Não há nos autos, assim, nenhum indício de que seria possível exigir conduta diversa do agente público, ou o conhecimento, após mais de 30 anos da instrução inicial, de que tais falham ocasionaram graves prejuízos para o Município de São Paulo, especialmente considerando o cenário político conflituoso da época, já presente inclusive no exercício anterior de 1990, quando outro Parecer Prévio do TCMSP pela rejeição das contas fora derrubado em julgamento da Câmara, apenas após grande movimentação da sociedade[10].

CONCLUSÃO

Frente ao exposto, a partir dos fundamentos apresentados, a proposta de decisão que submeto à consideração do Plenário é pela **EXCEPCIONAL APROVAÇÃO** das Contas do Poder Executivo atinentes ao ano de 1991 para efeito da emissão de Parecer Prévio, considerando

---

[10] Vide citação desses fatos históricos em dissertação de Dilze Onilda de Lima, de onde se destaca o seguinte trecho: *"A Comissão de Finanças e Orçamento do Legislativo, composta em sua maioria por integrantes da oposição acatou o parecer do TCM, causando um enorme reboliço no espaço público. De um lado, setores mais conservadores se articularam para provocar o impeachment da prefeita. Por outro, o governo tentou buscar na sociedade e nos partidos moderados, o apoio necessário para a rejeição do parecer sobre suas contas. Assim, conseguiu o apoio da maioria do PMDB após encontrar-se com Orestes Quércia - presidente nacional do partido - garantindo que a bancada do PT na Assembleia Legislativa votaria contrariamente a uma CPI para apurar irregularidades da gestão do ex-governador. Conseguiu mobilizar personalidades artísticas, políticas, religiosas, além de representantes de associações comerciais e industriais, que assinaram um manifesto de apoio ao seu governo que foi amplamente veiculado pela imprensa. No dia da votação do parecer, o PT conseguiu reunir, em ato público em frente à Câmara Municipal, cerca de 3 mil pessoas que, juntos com a própria Erundina, comemoraram o resultado da votação que derrubou o referido parecer."* (O Jogo Político no Espaço Público em São Paulo. p.119). https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5384/1199700867.pdf Acesso em 27/02/2023.

a ausência de elementos que pudessem subsidiar a pertinente avaliação conjuntural das eventuais impropriedades, sua possível repercussão à época sobre a totalidade da gestão governamental no Município, e sua aderência aos objetivos e balizas conferidas pela então nova Constituição Federal de 1988 no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos, inclusive, tendo em vista o maior desenvolvimento, após 1991, da aplicação das competências constitucionais atribuídas pela Carta de 1988 às Cortes de Contas.

Ademais, finda a gestão da ex-Prefeita, no governo seguinte registraram-se níveis altos de investimentos do Município, com evidências de que as finanças municipais foram entregues pela antecessora em condições de satisfatório equilíbrio fiscal.

Destacam-se, ainda, os argumentos principiológicos trazidos pela douta Procuradoria da Fazenda Municipal sobre a presunção de legitimidade dos atos praticados e o respeito à segurança jurídica em relação às ações efetivadas há mais de 30 anos, restando impossível nova instrução.

Essa presunção de legitimidade dos atos administrativos, além de princípio geral, não encontra, historicamente, nada que desabone a então Prefeita na condução global das finanças públicas, mesmo com controvérsias pontuais, algo amplamente reconhecido, inclusive, ao longo do tempo.

Deixo de fazer eventuais determinações ou recomendações em decorrência das alegadas infringências consignadas no exercício, por entendê-las prejudicadas diante da decretação judicial de nulidade daquela instrução processual.

Encaminhem-se cópias deste julgado à Responsável, Sra. Luiza Erundina de Sousa, ao Excelentíssimo Sr. Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e ao Tribunal de Justiça de São Paulo, para ciência.

Após as providências regimentais, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 1º de março 2023.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

csl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

De início cabe contextualizar a situação peculiar posta nestes autos.

Em regular instrução, em 24/06/92, o Egrégio Plenário emitiu Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas do Município de São Paulo, relativas ao exercício de 1991 (folha 128/162 da peça 4), tendo seu resultado sido comunicado à Senhora Prefeita (folha 167 da peça 4) e à Câmara Municipal de São Paulo (folha 168 da peça 4) em 24 de julho de 1992.

Contra tal parecer, a Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou Recurso, o qual foi indeferido por ter sido considerado incabível, em razão de sua natureza jurídica e seu caráter meramente opinativo e não de julgamento, peça 4. Na sequência, em 04/05/1993, o Parecer Prévio foi aprovado pela Câmara Municipal, que reprovou as Contas daquele exercício (fl. 253 da peça 4).

Posteriormente, a Prefeita à época ingressou com ação judicial questionando os atos pelos quais a CMSP e o TCMSP rejeitaram as Contas por ela oferecidas, tendo obtido decisão favorável na Primeira Instância, confirmada em grau de recurso pelo TJSP, nos seguintes termos:

> "*Julgo procedente o pedido, para declarar a nulidade do ato legislativo que rejeitou as contas municipais do ano de 1991, apresentadas pela autora, pela ausência de motivação técnica a embasar tal decisão, devendo a apreciação ser feita em sessão legislativa da Câmara Municipal, sem prejuízo de preservar-se o conteúdo das decisões proferidas naquele ano e que não guardam relação com o objeto desta causa*".

A matéria, após a interposição de Recursos de Apelação e Agravos improvidos, também foi objeto de Recurso Especial com Agravo no STJ (Rel. Min. Benedito Gonçalves) e de Recurso Extraordinário com Agravo junto no STF (Rel. Min. Luiz Fux), sendo que, nas Instâncias Superiores, todos os instrumentos jurídicos manejados foram desprovidos, ocorrendo, então, o trânsito em julgado daquela decisão judicial em 26/10/2019.

Portanto, neste momento, cuida-se de nova apreciação das Contas da Prefeitura do Município de São Paulo, relativas ao exercício de 1991, a ser precedida de parecer técnico desta Casa.

Compulsando os autos, observo que, na (re)instrução a Subsecretaria de Controle Externo - SCE sublinhou haver limitações técnicas para o cumprimento da determinação de refazimento da instrução processual em razão do tempo decorrido, de diversas modificações na estrutura interna do TCMSP, da ausência de memória viva, entre outros fatores, afirmando, assim, que "*a atual manifestação se socorrerá apenas dos elementos constantes dos autos*".

E, após a análise dos esclarecimentos da PFM, inclusive em grau de Recurso, fls.473/523 - peça 4, manifestou-se "*pela ratificação, na íntegra, das conclusões alcançadas no relatório de Auditoria, em especial, as infringências apontadas nos itens 1 a 5 do parecer prévio*".

Igualmente, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação final, opinou no sentido da inviabilidade do exercício do controle externo sobre fatos ocorridos há mais de 30 anos, reconhecendo, destarte, as dificuldades para a elaboração de novo parecer.

É importante ressaltar, neste momento processual, que a ex-Prefeita, chamada a exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa alegou, em seu arrazoado, a ocorrência, na espécie, do instituto da prescrição, qualquer que seja a data considerada de início da contagem do prazo correspondente. Tal argumento, porém, não encontra amparo legal, consoante explanação da Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE, que endosso, pelas razões a seguir aduzidas.

Por primeiro, porque a atuação do Tribunal, em matéria de apreciação de contas, tem caráter apenas opinativo, não se tratando de julgamento, que compete à Câmara Municipal. Acresça-se, em reforço do alegado, o contido nos temas de Repercussão Geral números 157[11] e 835[12], não se admitindo, então, que o órgão que não julga – no caso esta Casa de Contas - possa declarar a ocorrência da prescrição, sob pena de indevida interferência no âmbito do Legislativo. Em segundo, porque a impugnação judicial da decisão da Câmara Municipal transferiu para o Judiciário o processo, até seu trânsito em julgado, sendo competente para reconhecimento da prescrição nessa sede a autoridade por ele responsável.

E, por fim, considerando-se que o trânsito em julgado ocorreu em 26 de outubro de 2019, não houve o transcurso do alegado prazo prescricional no âmbito desta Corte.

Afasto, então, a arguição de ocorrência de prescrição em relação à matéria.

No que tange à alegação sobre a existência de coisa julgada, que impediria sua nova apreciação por esta Corte de Contas, consigno que a determinação para refazimento provém de decisão judicial que declarou nulo o ato legislativo que rejeitou as Contas do Executivo do exercício de 1991, determinando sua nova apreciação em sessão legislativa da Câmara Municipal. Não acolho, por esses motivos, a alegação relativa à ocorrência de coisa julgada.

Feitas estas considerações, volto-me, agora, a expor as razões do meu Voto.

As Contas do Executivo, em sua essência, devem espelhar o retrato da situação fiscal do Município, revelando o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, dos níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no orçamento.

No exercício de sua atuação no controle externo, a análise empreendida por este Tribunal deve exprimir, em síntese, se o Balanço Geral representou

---

[11] O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo

[12] Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, se a gestão dos recursos públicos observou os princípios e as normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas e, além disso, sua legitimidade e economicidade, atentando sempre para a consecução do interesse público.

Na análise das Contas de 1991 o Colegiado, com composição diferente da atual, balizado nos pareceres dos Órgãos Técnicos, entendeu pela emissão de parecer contrário à aprovação das Contas do Executivo refletido nos seguintes apontamentos:

1 - não houve excesso de arrecadação e, em decorrência, não poderia ocorrer abertura de créditos adicionais suplementares com cobertura proveniente de excesso de arrecadação.

2 - houve gastos com publicidade além do permissivo legal.

3 - ocorreu inversão das prioridades orçamentárias, em decorrência de transposições ilegais de recursos.

4 - houve contratações e recontratações de pessoal que contrariavam a Emenda 4 à Lei Orgânica do Município de São Paulo.

5 - ocorreram transferências ilegais e inconstitucionais de dotações de pessoal de órgãos para órgãos e de dotação para dotação.

Anulado tal parecer por força de decisão transitada em julgado, imprescindível, nesta fase processual, o refazimento de sua instrução, a partir da manifestação técnica que ensejará o seu desfecho.

No entanto, passados mais de 30 (trinta) anos, não há como ignorar as atuais dificuldades apontadas pelos Órgãos Técnicos para adequar a instrução com os elementos da época à realidade presente.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação final, também se posicionou pela inviabilidade do exercício do controle externo sobre fatos ocorridos em 1991.

Outrossim, não se pode negar os desafios enfrentados pela Administração à época, tais como a adaptação às então recentes alterações legislativas trazidas pela Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica do Município de 1990, a reestruturação da Administração, assim como a inflação corrosiva do período.

O momento vivenciado pelo País com inflação muitas vezes na casa de dois dígitos mensais, a política fiscal e os planos econômicos lançados pelo Governo Federal com o objetivo de neutralizar a hiperinflação, impactaram a vida de todos os brasileiros e a execução orçamentária de diversos entes da Federação, incluindo a do Município de São Paulo.

O primeiro Plano Econômico lançado pelo Governo Collor, março/90, adotou, dentre outras medidas, o confisco de poupanças, congelamento de preços, reformas administrativas, abertura do mercado brasileiro ao exterior e a extinção de subsídios do governo na flutuação cambial, contudo, tais medidas se mostraram eficazes no gerenciamento da hiperinflação por alguns meses, sendo necessários ajustes naquele mesmo ano e, na sequência, o lançamento de mais dois Planos no exercício 1991, Plano Collor II, em 31 de janeiro, e Plano Marcílio Marques Moreira, em 10 de maio.

Nesse contexto, a execução do orçamento então aprovado para aquele exercício ocorreu em ambiente de inflação gigantesca, com oscilação de preços ao longo do período, causando incerteza quanto ao valor da moeda, base do orçamento, restringindo a previsibilidade das receitas e despesas ao longo do ano.

Tais circunstâncias não se revestem de permissivo para infringências às regras que regem as finanças públicas, mas, no entanto, devem estar comprovadas e claramente relatadas, o que se mostrou inviável neste momento processual, consoante abordado pela Subsecretaria de Controle Externo e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Nessa senda, ante a ausência de um novo Relatório e os termos invocados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ação judicial nº 299.053.94.404493-7 que anulou o Ato do Legislativo que rejeitou as Contas em exame, em razão de ausência de motivação técnica a embasar a decisão à época, entendo que não há elementos suficientes e robustos para o meu convencimento para emissão de Parecer Contrário à aprovação das Contas.

Assim, balizado nas manifestações dos Órgãos Técnicos, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, e as especificidades do caso concreto, Voto, excepcionalmente, pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das Contas do Executivo do exercício de 1991, deixando de acolher, porém, as alegações de ocorrência de prescrição e coisa julgada, formuladas pela ex-Prefeita e pela PFM, orientando-me, neste ponto, pelo bem lançado parecer da AJCE.

É como Voto.

TCM, 1º de março de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

Senhor Presidente,

Trinta anos se passaram desde o primeiro julgamento desta matéria.

Como bem pontuou a Subsecretaria de Controle Externo, os documentos existentes nos autos foram elaborados pelas áreas técnicas não mais existente na atual estrutura do Tribunal.

Reconstituir o cenário daquela época é uma tarefa impossível.

O fato é que a decisão judicial precisa ser cumprida.

E, na linha do entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que acompanho, o parecer emitido por este Pleno, à época, também foi fulminado pela decisão judicial, razão pela qual precisamos emitir novo parecer.

O voto do Conselheiro Relator leva em conta a ausência de elementos capazes de subsidiar a avaliação conjuntural das eventuais irregularidades apontadas pelos auditores à época, sua repercussão sobre a gestão daquele governo, bem como sua vinculação aos objetivos da então recente Constituição de 1988.

Assim sendo, e diante das manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal a partir da nova instrução dos autos, **ACOMPANHO O VOTO DO RELATOR**, pela **EXCEPCIONAL APROVAÇÃO** das Contas do Poder Executivo do exercício de 1991, para fins de emissão de Parecer Prévio.

É como voto.

TCM, 1º de março de 2023.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

IV – DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

Senhores Conselheiros,

O processo das Contas do Executivo de 1991 foi reinstaurado em 20/05/2021, com o desarquivamento dos autos visando a emissão de **novo Parecer sobre as Contas daquele Exercício**, diante de pronunciamento judicial que decretou a **anulação** do Parecer Prévio anteriormente exarado, de forma a viabilizar o refazimento da sua instrução e dar cumprimento à determinação judicial de realizar novo julgamento pelo Poder Legislativo.

Conforme os termos do v. Acórdão prolatado pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, que confirmou sentença de primeiro grau, a qual apontou **"desvio de poder" por considerar que "o parecer ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos",** indicando, ainda, a existência de **ilegalidades** no procedimento de exame das Contas da Prefeita Luiza Erundina.

Quanto à possibilidade de aproveitamento da análise técnica que deu suporte ao Parecer Técnico contrário à aprovação das contas, ante as razões da decisão judicial proferida, acompanho as conclusões da Assessoria Jurídica desta Corte no sentido de que o processado à época restou contaminado por inconsistências técnicas e jurídicas, razão pela qual é de rigor reconhecer que a decisão proferida pelo Poder Judiciário implica na nulidade dos atos instrutórios que fundamentaram o parecer exarado à época por esta Corte de Contas.

Ademais, conforme reconhecido pela Auditoria deste Tribunal, e bem destacado pelo Voto do Conselheiro Relator, não se mostra viável o reexame das auditorias e intervenções técnicas realizadas há quase 30 anos, para o fim de emissão de nova análise técnica.

Cabe ponderar, ainda, os argumentos colacionados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, no sentido de que a equipe de Auditoria responsável pelo exame original das Contas, reconheceu que a maior parte dos apontamentos técnicos constatados à época *"decorreriam de deficiências estruturais da Prefeitura que haveriam de ser enfrentadas, dada ao intenso crescimento da complexidade da máquina estatal"*.

Dessa forma, alinho-me integralmente às conclusões alcançadas pelo Ilustre Relator e, diante da dimensão histórica da presente sessão, e considerando ainda a relevância da figura da Prefeita Luísa Erundina para a Cidade de São Paulo, entendo pertinente fazer ainda mais algumas observações, que passo a aduzir.

Senhor Presidente, a história política da Cidade de São Paulo nas últimas décadas se confunde com a vida de uma migrante do sertão paraibano, da pequena cidade de Uiraúna. Uma mulher íntegra, de passado e presente limpos. Preparada, humanista e generosa.

Estou me referindo a Luiza Erundina de Sousa, primeira prefeita do nosso município, cujo legado na capital paulista ganhou relevo nacional por se inscrever entre os exemplos de administração inovadores.

Com formação profissional na área da Assistência Social, ela escolheu São Paulo e a atividade política como expressão daquilo em que sempre acreditou: a democracia como elemento de transformação da vida de quem mais precisa do apoio do Estado para viver melhor. Foi vereadora, deputada estadual e, numa demonstração de capacidade de articulação e liderança, venceu uma disputa à Prefeitura da maior cidade do país quando muitos desacreditavam, sobretudo por ser mulher e migrante.

A administração Luiza Erundina, é preciso que se faça justiça, foi marcada por políticas públicas inclusivas e de grande impacto social. Seu governo inverteu a lógica administrativa que marcou, durante décadas, a história paulistana. Antes dela, São Paulo só conhecia a política das grandes obras viárias, dos investimentos concentrados em bairros ricos e do orçamento que sempre mudava das mãos da Prefeitura para os grandes grupos econômicos.

A história nos mostra que o governo Luiza Erundina, a despeito de forte oposição da mídia, dos grupos econômicos tradicionais e da arena política, levou adiante uma gama de realizações, principalmente nas periferias da cidade, que, até hoje, povoam o imaginário popular.

Foi no seu governo que temas relevantes, que hoje permeiam o debate público, foram introduzidos, tais como: progressividade nos impostos municipais, acesso ao direito ao transporte público gratuito – tarifa zero, orçamento participativo; venda de potencial construtivo para favorecer políticas públicas para os mais pobres e construção de moradias de interesse social que se

transformaram em políticas de Estado.

São marcas do seu governo a educação popular, a cultura nos bairros, a ampliação da rede de saúde, a melhoria do sistema de transporte, dentre outras. Outro ponto importante foi a desconcentração administrativa, o que deu origem ao que hoje são as Subprefeituras. No mais, a composição de governo, de porte ministerial, com nomes de alta envergadura acadêmica como Paulo Freire, Marilena Chauí, Mario Sérgio Cortella, Dalmo de Abreu Dallari, José Eduardo Martins Cardozo, Paul Singer, dentre outros, fez da capital paulista um centro de irradiação das melhores práticas de administração pública, à época.

Sempre que confrontada por uma oposição, muitas vezes truculenta e preocupada em sabotar seu governo, Erundina manteve sua postura de democrata convicta, sem deixar se corromper para manter o poder ou levar a cabo quaisquer das propostas de sua administração.

Sua visão era centrada na defesa do Estado e do seu direcionamento para atingir seu principal objetivo, que é o bem comum. E, certamente, pagou um preço alto por não renunciar às suas convicções.

Tanto estava certa ao trilhar esse caminho, que a população da cidade e de outras partes do Estado viram nela uma das vozes mais importantes da luta popular e democrática, o que resultou em sucessivos mandatos de deputada federal por São Paulo, desde 1999.

Aos 88 anos, Erundina é um símbolo de luta política, de integridade e de quem se dedica a causas por convicção e projeto político. Faz da política uma ferramenta de transformação.

Quem não se recorda da histórica “vaquinha” que muitos dentre nós participaram para impedir que o único bem que possuía, o apartamento em que mora até hoje, fosse leiloado para pagar questionáveis decisões judiciais?

Este Tribunal de Contas, ao reconhecer os avanços e a correção do seu governo, presta uma homenagem a quem dedicou sua vida à população paulistana. Mais do que isso, faz justiça a uma defensora intransigente do Estado Democrático de Direito e de políticas públicas de grande impacto social e que muito fez pela nossa cidade.

Gostaria de registrar publicamente esta manifestação, senhor Presidente, senhores Conselheiros e

público que nos assiste, para que a história faça justiça a esse exemplo de figura pública, Luiza Erundina de Sousa, razão pela qual acompanho na íntegra o voto proferido pelo Ilustre Conselheiro Maurício Faria.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de março de 2023.

JOÃO ANTONIO
conselheiro