



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo nº: **843287**

Natureza: Prestação de Contas de Executivo Municipal

Exercício: 2010

Procedência: Prefeitura Municipal de Icarai de Minas

Responsável: Jorge Cavalcanti de Albuquerque (Prefeito Municipal à época)

Procurador(es): Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67.408; Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64.291.

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Sessão: 27/3/12

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em afronta ao disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. 2) Foram observados os limites para gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como para repasse de recursos à Câmara Municipal. 3) Destaca-se que foi desconsiderado o apontamento técnico acerca da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis pelas razões expendidas na fundamentação. 4) Ressalta-se que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. 5) Informa-se que, *in casu*, não foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade referente ao exercício em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. 6) Os índices ora apresentados poderão, todavia, vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte. 7) A manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas. 8) Os demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2010, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo de Icarai de Minas, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções. 9) Decisão unânime.

## RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Icarai de Minas, exercício de 2010, sendo responsável o Prefeito Municipal à época, Sr. Jorge Cavalcanti de Albuquerque.

O Órgão Técnico, no exame inicial, apontou a ocorrência de irregularidades na abertura de créditos adicionais, fls. 05 e 08.

Foi determinada abertura de vista ao Prefeito Municipal à época para que apresentasse documentos e justificativas sobre as irregularidades apontadas no relatório técnico deste Tribunal, fl. 22.

O interessado manifestou-se nos termos da documentação juntada às fls. 28 a 44, a qual foi analisada pelo Órgão Técnico, conforme relatórios de fls. 46 a 50.

O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 51 a 79, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Icarai de Minas, exercício de 2010, “... tendo em vista a comprovação material de abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal e sob flagrante violação da norma contida no artigo 42 da Lei Federal n. 4.320/64, bem como a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis e sob flagrante violação da norma contida no artigo 43 da Lei Federal n. 4.320/64...”.

Opinou, ainda, pela “Aplicação de MULTA pessoal e individual aos responsáveis acima epigrafados, **cujo percentual e valor serão fixados por esse insigne Relator, atendidos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, por estarem incursos nos artigos 317 e 318, incisos II e VIII, da Resolução TCEMG n. 12/2008, de 19 de dezembro de 2008 (Regimento Interno do TCEMG), nos termos e fundamentos acima explanados, fundamentadamente.**”.

Determinou aquele Órgão Ministerial que fosse encaminhado expediente apartado à CAMP/MPC-MG, com cópia do inteiro teor do parecer, “visando comunicação formal ao ilustre representante do Parquet Estadual com atribuição junto à Vara da Fazenda Pública e Criminal da Comarca de Icarai de Minas ou a que possua a respectiva jurisdição do município em epígrafe, que entender cabíveis.”.

### MÉRITO:

Inicialmente, no que tange à manifestação do Ministério Público de Contas acerca da aplicação de multa aos responsáveis pela Prestação de Contas, cabe destacar que, ao se apreciarem contas de governo, não se aplica tal sanção, isto porque o responsável, neste caso, se sujeita ao disposto no art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas – LC 102/2008, o qual prevê três hipóteses nas quais o Tribunal, em processos desta natureza, emitirá parecer, quais sejam: pela aprovação das contas, pela aprovação com ressalvas das contas ou pela rejeição destas. Além disso, a citada norma encontra simetria no art. 240 do Regimento Interno deste Corte.

A impossibilidade jurídica de aplicação de multa em processos de natureza de prestação de contas de governo está sedimentada tanto na doutrina como na jurisprudência e o seu fundamento é a própria Constituição Federal que prevê as

competências dos Tribunais de Contas, distinguindo o julgamento de contas da emissão de parecer prévio em seus incisos I e II do art. 71, *in verbis*:

*“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

*I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

*II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;(...)”*

O legislador, ao separar os incisos I e II do art. 71, quis estabelecer a distinção em razão da matéria e não em razão da pessoa, uma vez que o conteúdo das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recursos públicos. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças das unidades federativas, revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais e demonstram o nível de endividamento e atendimento aos limites constitucionais e legais previstos no ordenamento para a educação, saúde, gastos com pessoal. Enfim, consubstanciam-se nos Balanços Gerais estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e se submetem ao parecer do Tribunal de Contas e julgamento pelo Poder Legislativo (art. 71, I c/c art. 49, IX da CF/88). As segundas, dizem respeito ao dever de prestar contas<sup>1</sup> de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas e sujeitam-se a julgamento pelo Tribunal de Contas, o qual poderá resultar em imputação de débito e multa (art. 70 parágrafo único c/c art. 71, II).

Nesse sentido vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende de excerto do voto do Ministro César Peluso, Recurso Extraordinário n.º 471506<sup>2</sup>, julgado em 01/02/2010:

*“Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento. Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento.”*

<sup>1</sup> Este é, no meu entender, o exato significado do termo da língua inglesa *accountability*, aspecto central da governança na esfera pública.

<sup>2</sup> RE 471506 RS, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, julgado em 01/02/2010, publicado em DJe-028 DIVULG 12/02/2010 PUBLIC 17/02/2010.

Caso houvesse a viabilidade de aplicação de multa, ainda assim, esta deveria constar de lei – em conformidade ao inciso VIII do citado artigo 71 da CF/88, o qual dispõe que o Tribunal de Contas “poderá aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (grifo nosso) – o que não ocorre, pois, em processo de prestação de contas anuais do chefe do Poder Executivo não há previsão em lei de aplicação de multa pelo Tribunal de Contas, quando da emissão de seu parecer.

Para corroborar este entendimento, cito a decisão da Primeira Câmara, na Sessão de 28/02/2012, ao apreciar os autos de nº 729.613, Prestação de Contas do Município de Peçanha, exercício de 2006, ocasião em que se posicionou acerca do assunto no sentido de que, *in verbis*:

*“(...) Voltando ao subsistema técnico-jurídico, destaca-se que o parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo não constitui sede apropriada para a análise da ocorrência de dano ao erário, que deve ser investigado nos processos sujeitos a julgamento. (G.N.)*

*Não se quer dizer, contudo, que durante o exame das contas de governo, não possa o Tribunal de Contas, verificando a existência de indícios de dano ao erário, destacar a respectiva conduta para apuração em processo apartado, para conhecimento e julgamento, obedecendo ao devido processo legal.*

*No exame das contas de governo o Tribunal de Contas não é instrumentalizado com a coerção própria dos processos sujeitos a julgamento, em que o poder de exigir o ressarcimento é inerente ao exercício da função de controle, nos termos do art. 71, §3º da Constituição da República, que atribui às decisões das Cortes de Contas força de título executivo.*

*Ou seja, o parecer prévio é instrumento vocacionado a orientar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo, a partir da análise da conformação das políticas públicas implementadas e dos atos políticos praticados em conformidade com a Constituição da República, com as leis orçamentárias e com o ordenamento jurídico.” (G.N)*

*Nesse sentido, na emissão do parecer prévio deve se levar em conta o planejamento, o equilíbrio orçamentário e financeiro, a aplicação de recursos na educação, na saúde, a obediência aos limites de gastos com pessoal e todos os outros critérios que possam refletir o “bom governo”. A análise do “bom governo”, então, tem como baliza o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o governante.*

*Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.*

*Nessa linha de entendimento, por exemplo, causaria lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde ou na educação. Da mesma maneira, a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas lesões, entretanto, são reprimidas com a rejeição das contas, em sede de julgamento político pelo Legislativo, ao passo que aquelas são passíveis de multa e ressarcimento ao erário (...). Grifo Nosso.*

Cabe ainda registrar que este Tribunal de Contas, seguindo esta distinção, estabeleceu recentemente sistemática para disciplinar as referidas contas de gestão e de governo

prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e Estadual, mediante as Instruções Normativas ns.º 12 e 13, respectivamente, e contas anuais para fins de julgamento, Instrução Normativa n.º 14 de 2012.

Quanto à remessa dos presentes autos ao Ministério Público Estadual para ciência, entendo não se tratar de momento oportuno, uma vez que, após a emissão de parecer sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Icarai de Minas por esta Corte, este será submetido ao crivo do Legislativo Municipal respectivo, ou seja, nos termos legais e constitucionais, dar-se-á o julgamento das contas pela Câmara Municipal de Icarai de Minas.

Após os trâmites legais, sendo julgado o parecer pelo Legislativo Municipal e enviada a este Tribunal a comprovação da votação da Câmara, será cientificado o Parquet Estadual.

Isto posto, passo a examinar, por tópicos, as ocorrências destacadas no relatório técnico, para fins de emissão de parecer prévio das contas em questão.

### **1. Abertura de Créditos Adicionais**

De acordo com a informação técnica inicial foram abertos Créditos Suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$140.190,87, bem como sem recursos disponíveis, no valor de R\$487,73, contrariando o disposto nos arts. 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, respectivamente, fls. 04/05.

O interessado alegou, em síntese, que *“A aplicação do princípio da insignificância é totalmente plausível no processo ora em análise, haja vista que o valor de R\$487,73 (quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e três centavos) suplementado à maior equivalente a meros 0,003% (zero vírgula três milésimos percentual) do valor total do orçamento.”* fls. 28/33.

Alegou, ainda, que *“O princípio da insignificância busca afastar de sua seara as condutas que, embora típicas, não produzam efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela norma. Deve ser aplicado de forma criteriosa, cautelosa e casuística. Somente a análise individualizada, atenta às circunstâncias que envolveram o fato, pode autorizar a tese de insignificância.”*

Quanto à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$140.190,87, não houve manifestação do interessado.

O Órgão Técnico, após análise das alegações e documentação apresentadas pelo defendente, manteve o apontamento acerca da abertura de créditos sem recursos financeiros, haja vista que foi utilizado como fonte o superávit financeiro, o qual foi inferior ao total dos créditos abertos.

Foi mantido, também, o apontamento acerca da abertura de créditos sem cobertura legal, haja vista que não houve manifestação do defendente.

**Voto:** Verifica-se nos autos que o Poder Executivo de Icarai de Minas foi autorizado a suplementar o Orçamento em R\$5.883.358,40, sendo R\$2.900.000,00 correspondentes ao percentual de 20% previsto na própria Lei Orçamentária e R\$2.983.358,40 decorrentes de outras leis, fls. 04 e 09.

Verifica-se, ainda, que a totalidade dos créditos suplementares autorizados foi aberta utilizando como fonte a anulação de dotações, fl. 04.

Constata-se que foram abertos créditos suplementares utilizando-se como fonte o superávit financeiro de 2009, no valor de R\$140.190,87, fl. 04, para os quais não foi apresentada autorização legal. Desse valor, R\$487,73 foram abertos sem os correspondentes recursos financeiros, conforme informação técnica de fl. 05 e Balanço Patrimonial de 2009 à fl. 34. A abertura de créditos sem cobertura legal afronta o disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, o que considero irregular.

Já a abertura de créditos sem recursos financeiros, embora caracterize afronta ao disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, considerando que não há nos autos elementos que comprovem que a despesa empenhada ocorreu à conta dos créditos suplementares abertos com a indicação da fonte de recursos superávit financeiro e, ainda, que não foi realizada inspeção no município com essa finalidade, deixo de considerar irregular a falha apontada.

## **2. Repasse à Câmara Municipal**

O Órgão Técnico informou que o repasse à Câmara Municipal obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da CR/88, haja vista que foi repassado o valor de R\$427.624,26, correspondente a 7,00% da receita base de cálculo, fl. 06.

**Voto:** Tendo em vista que restou comprovado que o repasse de recursos à Câmara Municipal ocorreu dentro do limite estabelecido pelo art. 29-A da CR/88, considero regular o procedimento.

## **3. Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

De acordo com a informação técnica de fl. 06, a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino correspondeu a 25,90% da receita base de cálculo, no exercício de 2010, cumprindo o disposto no art. 212 da CR/88.

**Voto:** Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

## **4. Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**

O Órgão Técnico apurou que os gastos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponderam a 20,44% da receita base de cálculo no exercício de 2010, cumprindo o disposto no art. 77 do ADCT da CR/88, fl. 06.

**Voto:** Diante do exposto, considero regular a aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

## 5. Despesa com Pessoal

O Órgão Técnico apurou que os gastos com pessoal do Município corresponderam a 38,40% da Receita Corrente Líquida, no exercício de 2010, cumprindo o disposto no inciso III do art. 19 da LC nº 101/2000, fl. 07.

Informou, ainda, que os Poderes Executivo e Legislativo observaram o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 20 da LC nº 101/2000, uma vez que os gastos com pessoal corresponderam a 35,08% e 3,32%, respectivamente.

**Voto:** Diante do exposto, considero regular a Despesa com Pessoal.

**VOTO FINAL:** Não obstante terem sido observados os limites para gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como para repasse de recursos à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Município de Icaraí de Minas, exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. Jorge Cavalcanti de Albuquerque, Prefeito Municipal à época, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$140.190,87, em afronta ao disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Destaco que desconsiderarei o apontamento técnico acerca da abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis pelas razões expendidas na fundamentação do meu voto.

Ressalto que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio e informo que, *in casu*, não foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade referente ao exercício de 2010 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação deste voto, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. Esclareço, todavia, que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte.

Ressalto, ainda, que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Finalmente, quanto aos demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2010, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo de Icaraí de Minas, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções.



[NOTAS TAQUIGRÁFICAS]

Sessão do dia: 27/03/12

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Solicito a dispensa da leitura, por já terem sido distribuídos o relatório e a fundamentação a V. Exas.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Dispensada a leitura.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Processo nº 843287, Prestação de Contas do Executivo Municipal

**VOTO:** Não obstante terem sido observados os limites para gastos com Ensino, Saúde e Pessoal, bem como para repasse de recursos à Câmara Municipal, o meu voto é pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Município de Icaraí de Minas, exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. Jorge Cavalcanti de Albuquerque, Prefeito Municipal à época, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$140.190,87, em afronta ao disposto nos incisos II e V do art. 167 da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

**APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE**