



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n°: **695509**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Rio Vermelho

Responsável: Newton Firmino da Cruz, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

Sessão: 13/09/2012

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 anuais apresentadas, com base no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, em razão da aplicação de **19,71%** (dezenove vírgula setenta e um por cento) da receita de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, abaixo, portanto, do mínimo exigido na Constituição Estadual. 2) A irregularidade apurada sujeita o agente político às sanções contidas na Lei n. 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e ainda ao Decreto-Lei n. 201/67, que trata da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. 3) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para medidas legais cabíveis, observadas as disposições contidas no art. 350 da Resolução 12/2008. 4) Destaca-se que o responsável pelo Controle Interno deverá acompanhar a execução dos atos de gestão, indicando preventiva ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas, com vistas ao atendimento à legislação pertinente, bem como dar ciência ao Tribunal de Contas ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade que porventura venha a ocorrer, sob pena de responsabilidade solidária, conforme preceitua o parágrafo único do art. 81 da Constituição Estadual. 5) Intime-se o responsável da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, § 1º, II e § 4º da Resolução n. 12/2008. 6) Determina-se o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, após o cumprimento do disposto no art. 239 da mesma norma regulamentar e a manifestação do Ministério Público de Contas quanto ao cumprimento de legislação aplicável ao julgamento das contas pelo Legislativo Municipal. 7) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 13/09/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães



CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura de Rio Vermelho, exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. Newton Firmino da Cruz, CPF 226.974.626-00, Prefeito à época, os quais submeto a apreciação, consoante competência outorgada a este Tribunal pelo art. 3º, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, a Lei Orgânica desta Casa.

A unidade técnica, no exame de fl. 05 a 22, apontou irregularidades que motivaram a citação do responsável acima nominado, fl. 26, o qual não se manifestou nos autos.

Aberta vista ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio, em virtude do decurso do prazo de 360 dias sem a sua emissão e do prazo decadencial de 05 anos sem o julgamento das contas prestadas, com base nos arts. 71, I e 31, § 2º da Constituição de 1988; 76, I e 180 da Constituição Estadual; e pela aplicação analógica dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, 65 da Lei Estadual n. 14.184/2002, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal n. 9.784/99 e 1º da Lei Federal n. 9.873/99, fl. 53 a 62.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Preliminar: DECADÊNCIA

Suscita o ilustre Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Daniel Guimarães, questão prejudicial à análise de fundo na prestação de contas anual relativa ao exercício de 2004 do Município de Rio Vermelho, sob a responsabilidade de Newton Firmino da Cruz.

Informa o representante do MPTC que os processos pendentes de parecer prévio, atualmente no Ministério Público, encontram-se com o prazo de 360 dias, previsto no art. 180 da Constituição do Estado, extrapolado. Esclarece, também, que grande parte deles está nesta situação há mais de 5 anos.

Diante desse quadro, indaga: (1) o parecer prévio pode ser emitido a qualquer tempo? (2) há consequência jurídica para o descumprimento dos prazos constitucionais ou legais?

Após, formula, então, proposta de não obrigatoriedade do parecer prévio do Tribunal de Contas para julgamento pela Câmara Municipal das contas de governo, se extrapolado o prazo de 360 dias previsto na Constituição Estadual.

Emite, também, proposta de reconhecimento de prazo decadencial de 5 anos para julgamento pelo Poder Legislativo das prestações de contas anuais, com fundamento no devido processo legal, sob o aspecto da duração razoável do processo, e da segurança jurídica. Afirma serem direitos potestativos das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Contas – sujeitos a prazo decadencial – a apreciação dessas contas e a emissão de parecer prévio, no exercício do controle externo, respectivamente.



Registro que a tese já foi enfrentada por esta 2ª Câmara, no julgamento do Processo de Prestação de Contas Municipal n. 697373, Sessão de 04/09/2012, relatado pelo eminente Conselheiro substituto Hamilton Coelho, que bem elucidou a questão, rejeitando a alegação de decadência em voto acompanhado por mim e pelos demais pares.

No intuito de enriquecer a discussão, com a devida vênia da fundada opinião apresentada no minucioso parecer de fl. 30/39, acrescento que, ao se acatar a tese da existência de decadência para a manifestação desta Corte em parecer prévio e posterior julgamento pelo Poder Legislativo nas prestações de contas anuais, configurar-se-ia indevida disposição da irrenunciável competência constitucional de análise técnica e de julgamento político, pelo Poder Legislativo, das contas de Chefes do Poder Executivo.

O parecer que subsidia a avaliação das contas de governo segue regime diferenciado com relação ao julgamento autônomo de atos de gestão, sendo pautado aquele parecer por uma análise consolidada das contas da Administração Pública sob o aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, conforme art. 45, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tal análise tem por objetivo primordial disponibilizar à sociedade e seus representantes, membros das Casas Legislativas o julgamento, em única instância, das contas do Poder Executivo. É avaliação técnica e política sistemática que se dá em nome do princípio republicano da prestação de contas e em respeito ao regime democrático.

Sob essa perspectiva, em tese, nenhum dos personagens institucionais que integram tal processo avaliativo constitucional seria beneficiado com a ausência de decisão efetiva de mérito com relação às contas consolidadas de gestão, mesmo que de forma intempestiva. Noutras palavras, na hipótese aventada de eventuais atrasos nos processos de deliberação sobre as prestações de contas anuais – na formulação, aprovação, remessa e julgamento dos pareceres prévios desta Casa –, entendo que o princípio da segurança jurídica não deve incidir, porque, em abstrato, não há a quem proteger. A atuação dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo nesse processo constitucional de análise de gestão, é imperativa, indispensável e, sempre, oportuna, sendo, não obstante, desejável que seja também tempestiva.

Além do mais, os bons gestores têm interesse e direito de ver suas contas saudáveis declaradas regulares pelos Tribunais de Contas e também de vê-las julgadas favoravelmente no âmbito do Poder Legislativo.

Por outro lado, a população tem o direito de ver as contas de seus representantes relativas à aplicação dos recursos públicos analisadas de forma sistemática, periodicamente, com fundamentos técnicos e políticos, para que possam contar com subsídios para a avaliação retrospectiva dos mandatos eletivos e, ainda, para o incremento da democracia participativa.

Não obstante a respeitável tese levantada pelo MPTC, reiterada vênia, confere rigorosa hipertrofia ao princípio da segurança jurídica, que fundamentaria a alegação de existência de prazo decadencial.

Noutro giro, confrontando-se e ponderando-se princípios, tenho que a hipótese levantada, a par e a pretexto de prestigiar a segurança jurídica, em princípio a favor dos gestores, de modo inverso negaria aos próprios gestores e também aos cidadãos a essencial avaliação política da gestão, em prol da melhoria da atuação governamental em respeito ao sensível princípio republicano da prestação de contas e ao próprio regime democrático.

Não obstante, mesmo que se admitisse a incidência do princípio da segurança jurídica, ter-se-ia um conflito entre este e o princípio republicano da prestação de contas e o próprio regime democrático, sendo de se afastar, no caso concreto, pela técnica hermenêutica da ponderação de princípios o de menor valor para prestigiar-se o mais valioso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

No caso, o princípio da prestação de contas dos gestores de recursos públicos é constitucionalmente sensível, sendo causa de intervenção entre pessoas políticas, nos termos do art. 34, VII, “d” e 35, II, da Constituição Cidadã, o que gera abalo à própria estrutura do pacto federativo.

Desse modo, revela-se inaplicável o instituto da segurança jurídica ao caso, sendo, assim, de se afastar a alegação de decadência.

Ressalte-se – como bem lembrou o douto representante do MPTC – que o Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 261, Relator Ministro Gilmar Mendes, proclamou entendimento de que o sistema de julgamento político dos Chefes do Executivo pelo Poder Legislativo, com o necessário auxílio dos Tribunais de Contas, é intangível. Assim está redigida a ementa deste julgado:

ADI 261/SC - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 14/11/2002, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 28-02-2003.

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da ação.

No voto condutor, acolhido por unanimidade, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, resguarda ser inviável a dispensa do parecer prévio dos Tribunais de Contas para a realização do julgamento das contas anuais de gestão dos Chefes do Poder Executivo, o que alteraria, significativamente, o sistema de controle desenhado pela Constituição Cidadã. O Ministro Marco Aurélio, na mesma linha, reconhece elevada envergadura na atuação dos Tribunais de Contas no processo de julgamento de contas de governo e afirma que o “§ 2º do art. 31 da Constituição direciona no sentido de ter-se sempre o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar”.

Diante dessas considerações, mostra-se absolutamente inviável que se admita o julgamento político das contas de governo municipal sem o indispensável parecer prévio das Cortes de Contas e, do mesmo modo, mostra-se intangível o procedimento de julgamento de contas de governo relacionadas à atuação do Poder Executivo, sendo, como consequência, indispensáveis o parecer prévio dos Tribunais de Contas e a sua apreciação, quanto ao mérito, pelo Poder Legislativo.

Rejeito, assim, a preliminar de decadência.

Acresço que reconheço e louvo a preocupação do ilustrado Procurador com relação ao prazo para a atuação do Tribunal na emissão de seus pareceres prévios. Entretanto, dificuldades estruturais e de gestão vêm sendo equacionadas, no sentido da melhoria significativa do quadro atual, havendo de se registrar que a Casa vem envidando valiosos esforços para a redução do estoque de prestações de contas anuais.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, eu acompanho e cumprimento o Conselheiro Sebastião Helvecio pelo alentado e judicioso voto em defesa desta prerrogativa constitucional da Câmara Municipal e também do Tribunal, de emitir o parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo Municipal.



CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Também manifesto-me favoravelmente ao entendimento pelas razões aduzidas e registro que foi bastante oportuna a citação da decisão da Suprema Corte a respeito de ser intangível esta competência conferida ao Tribunal de emitir o parecer. Até porque a regra do art. 31 conduz o hermeneuta à necessidade da preexistência do parecer para que haja o julgamento, tanto que ele só pode ser rejeitado por dois terços. Mas, além disso, o sistema de fiscalização do controle externo nos Estados deve seguir o modelo traçado na própria Constituição Federal, no art. 75. Os Tribunais se organizam, na sua competência e composição, segundo as regras traçadas na Constituição Federal para o TCU.

Então, eu acho que é de duvidosa constitucionalidade essa disposição estadual, porque ela dá um tratamento diferente àquilo que, no plano federal, já está assentado na Lei Maior. Aliás, a razão de ser do Supremo nos votos que V.Exa. mencionou, dos ilustres Ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio, é a simetria com o regime federal estabelecido no texto federal. Eu acompanho o voto do Conselheiro Relator e proclamo:

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

2.2. Mérito

Constata-se no exame dos autos, que os apontamentos do relatório inicial, sintetizados à fl. 10, não constam do escopo de análise das prestações de contas adotado por este Tribunal, em decorrência da edição da Resolução 04/2009, podendo, no entanto, ensejar outras ações de controle.

Exceção se faz quanto à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que consta no escopo e foi apontado irregular pela unidade técnica.

Isso posto, passo à sua análise.

2.2.1. Aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino

O Município informou por meio do Anexo I do SIACE/PCA/2004, fl. 19, a aplicação de R\$995.483,87, ou 19,78% dos recursos provenientes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, abaixo dos 25% determinado pelo art. 212 da Constituição da República, a Constituição Cidadã.

A unidade técnica, em seu exame formal, incluiu na receita base de cálculo, a “cota parte do IPI exportação”, no valor de R\$17.360,56, alterando-a para R\$5.050.893,50.

Dessa forma, a aplicação apurada sofreu uma pequena alteração, passando para **19,71%** da receita de impostos e transferências, abaixo, portanto, do mínimo constitucionalmente exigido.

2.2.2. Índices Constitucionais/Legais



A unidade técnica, em seu exame formal, constatou que o Município cumpriu os percentuais de aplicação dos recursos na saúde, obedeceu ao limite de gastos com pessoal, bem como obedeceu aos limites previstos quanto ao repasse ao Legislativo, a saber:

- **Ações e Serviços Públicos de Saúde:** aplicou o correspondente a **18,25%** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 77, inciso III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º da EC n. 29/2000, fl. 09;
- **Despesas com Pessoal:** gastou o correspondente a 46,20% da Receita Corrente Líquida, situando-se dentro do percentual máximo de 60% fixado pelo inciso III do art. 19 da Lei n. 101/2000, fl. 09, sendo:
 - dispêndio do executivo: **44,34%**, conforme alínea *b*, inciso III, do art. 20 da Lei n. 101/2000;
 - dispêndio do legislativo: 1,86%, conforme alínea *a*, inciso III, do art. 20 da Lei n. 101/2000.
- **Repasse à Câmara Municipal:** transferiu o correspondente a **3,77%** da arrecadação municipal do exercício anterior à Câmara Municipal, obedecendo ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da CR com redação dada pelo art. 2º da EC 25/2000, fl. 07;

Saliente-se que a abertura de créditos orçamentários e adicionais, também foi objeto de análise nesta Prestação de Contas e conforme análise formal à fl. 06, obedeceu às normas legais que regem a matéria.

3. Voto

Considerando as informações contidas nestes autos, **VOTO** pela emissão do parecer prévio pela **REJEIÇÃO** das contas anuais do **Sr. Newton Firmino da Cruz**, CPF 226.974.626-00, Prefeito de **Rio Vermelho** no exercício de 2004, embasando-me no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, em razão da aplicação de **19,71%** (dezenove vírgula setenta e um por cento) da receita de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, abaixo, portanto, do mínimo exigido na Constituição Cidadã.

A irregularidade apurada sujeita o agente político às sanções contidas na Lei n. 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e ainda ao Decreto-Lei n. 201/67, que trata da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Assim, observadas as disposições contidas no art. 350 da Resolução 12/2008, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para medidas legais cabíveis.

Destaco que o responsável pelo Controle Interno deverá acompanhar a execução dos atos de gestão, indicando preventiva ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas, com vistas ao atendimento à legislação pertinente. Deve, igualmente, dar ciência ao Tribunal de Contas ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade que porventura venha a ocorrer, sob pena de responsabilidade solidária, conforme preceitua o parágrafo único do art. 81 da Constituição Estadual, a Constituição Compromisso.

Intime-se o responsável da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, § 1º, II e § 4º da Resolução n.12/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Observadas as disposições contidas no art. 239 também do RITCEMG, e manifestando-se o MPTC no sentido de que o Legislativo Municipal cumpriu a legislação aplicável ao julgamento das contas, arquivem-se os autos conforme o disposto no art. 176, IV da citada norma regulamentar.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.