Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **679102**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2002
Procedência: Prefeitura Municipal de Rio Casca
Responsável: Raimundo Alberto Gomes, Prefeito à época
Procurador(es): Não há
Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães
Relator: Auditor Hamilton Coelho
Sessão: 30/10/2012

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.
1) Afasta-se a prejudicial meritória sustentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno deste Tribunal, considerando que o valor do repasse financeiro ao Poder Legislativo superou o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República, em R$58.060,48, correspondente a 1,25% da respectiva base de cálculo. 3) Arquiva-se o processo, observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 30/10/12

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Sr. Raimundo Alberto Gomes, Prefeito do Município de Rio Casca, relativa ao exercício de 2002.

O órgão técnico constatou irregularidades, fls. 05/53, que motivaram a abertura de vista ao responsável, vindo ao processo as razões e os documentos de fls. 61/88, analisados pela unidade técnica às fls. 91/94.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pronunciou-se, fl. 96 (frente e verso), por realização de diligência interna e, após cumprida, opinou, fls. 110/119, "pela impossibilidade de emissão de parecer prévio", em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta)

dias sem a emissão de parecer e do termo decadencial de 05 (cinco) anos sem julgamento pela Câmara Municipal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Prejudicial de mérito

Em face do parecer do Órgão Ministerial pela aplicação do prazo decadencial de cinco anos às contas sob exame, fazem-se necessárias algumas ponderações.

Na apreciação de atos de governo, o Tribunal atua mediante a emissão de parecer técnico-jurídico sobre as contas anuais, a serem posteriormente julgadas pelo Legislativo. A existência de tal peça opinativa é condição indispensável para que a Câmara Municipal exerça a sua competência julgadora, como se depreende do disposto no § 2º do art. 31 da Constituição da República. A vinculação do julgamento das contas, pelas Casas Legislativas, ao conhecimento do parecer prévio implica a compulsoriedade da produção de tal deliberação por parte das Cortes de Contas.

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabeleceu o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para o pronunciamento prévio do Tribunal de Contas, embora não tenha preceituado consequências para a hipótese de inobservância desse termo.

De notar que a emissão do parecer prévio, assim como as demais competências deferidas aos Tribunais de Contas pelo próprio legislador constituinte originário, são atribuições de alto relevo para a manutenção do Estado Republicano e Democrático de Direito. Obviamente, são misteres de ordem pública, poderes-deveres irrenunciáveis.

O destinatário final da prestação estatal a cargo dos Tribunais de Contas é a sociedade como um todo. A efetiva titular dos direitos aqui tutelados é a coletividade. Diferentemente dos interesses dos particulares (ou mesmo dos direitos patrimoniais da Administração, relativamente disponíveis), os Tribunais de Contas amparam exclusivamente bens jurídicos públicos ou difusos. Seria temerário, portanto, transpor para o âmbito dos processos de contas a aplicação do instituto da decadência tal qual é praticada na tutela de interesses particulares.

Embora seja indubitável que o Chefe do Poder Executivo tem direito ao desfecho célere do processo do qual é parte, a coletividade não pode prescindir do direito de ser informada, do ponto de vista técnico-jurídico, sobre os resultados dos atos de governo praticados pelos detentores de cargos eletivos, ainda que em prazo dilatado. No caso, é plausível defender que os interesses da sociedade devem se sobrepor ao suposto direito do particular de se beneficiar da decadência.

Frise-se que eventuais atrasos verificados na emissão de pareceres prévios não se devem a desídia desta Instituição, mas sim a conjuntura bastante peculiar, que exigiu ações planejadas no médio prazo e cujos resultados, aliás, já se fazem perceber, haja vista que as contas dos exercícios mais recentes têm sido apreciadas no prazo legal. Refiro-me ao elevado número de jurisdicionados do Tribunal – superior ao do próprio Tribunal de Contas da União,

circunstância agravada pelas estruturas de pessoal e tecnológica, deficitárias e incompatíveis com os encargos das Casas de Contas durante prolongados períodos.

De ressaltar que a morosidade na prestação do serviço público, muitas vezes configurada à revelia dos esforços dos gestores, pode, por circunstâncias variadas, acometer diferentes órgãos estatais. O Poder Judiciário, por exemplo, em razão de demanda excessiva, escassez ou má distribuição de recursos, entre outras vicissitudes, não raro apresenta lentidão na prestação jurisdicional.

Com o intuito de mobilizar o aparato estatal, consignou-se recentemente, por meio de emenda à Constituição da República, o princípio da razoável duração do processo, regra inovadora que se aplica aos processos judiciais, administrativos e alcança inclusive os processos de contas. Neste Tribunal, diversas ações têm sido levadas a efeito para que a coletividade seja plenamente atendida nos seus anseios de conhecer os resultados da gestão dos jurisdicionados, como também para que estes vejam seus processos levados a termo em prazo plausível.

A Lei Orgânica desta Corte de Contas somente prevê a decadência para processos relativos a atos de pessoal e, ainda assim, com fulcro na preservação de relações cujo desfazimento tardio implicaria consequências sociais nefastas (art. 110-H). Ademais, a decadência se caracteriza pelo perecimento de direitos por força do decurso do tempo. Ora, como visto, as Casas de Contas não manejam direitos próprios ou de particulares, mas tão somente tutelam bens jurídicos públicos, vale dizer: um poder-dever constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas não se confunde com um direito a ser exercido conforme a conveniência do titular, em determinado intervalo temporal. Ademais, ainda que se admitisse a aplicação analógica do instituto da decadência nos moldes judiciais, com fulcro na segurança jurídica do ponto de vista do jurisdicionado, não haveria que se falar na sua configuração em momento posterior à instauração do processo de contas, quando a pretensão fiscalizatória já se tornou inequívoca e manifesta.

Reitere-se, por fim, que, em virtude de mandamento constitucional, o julgamento político e definitivo das contas de governo, a cargo do Poder Legislativo, não pode prescindir do contrapeso técnico-jurídico consubstanciado no parecer prévio de competência dos Tribunais de Contas. Restará maculada, portanto, toda e qualquer deliberação parlamentar, ainda que unânime, que importe no julgamento de contas de responsabilidade de Chefe do Poder Executivo e que não leve em consideração a manifestação prévia constitucionalmente atribuída à Corte de Controle Externo. Nos arts. 31 e 71 da Carta Magna, o legislador constituinte explicita que o controle dos atos de governo do gestor da *res publica* dar-se-á nos âmbitos técnico e político. Assim, o julgamento das contas anuais, embora levado a cabo pelos representantes eleitos do povo, não pode, sob pena de esvaziar a *mens legis* constitucional, ser estritamente político, qual seja, não será legítimo caso não sejam conhecidas e ponderadas, pelos parlamentares, as conclusões de cunho eminentemente técnico consignadas pelo Tribunal de Contas. Tanto assim que, no caso dos Municípios, o pronunciamento do Tribunal é imprescindível para a aferição do próprio resultado da deliberação legislativa, haja vista o quórum qualificado a ser observado pelo Legislativo local.

Nesse sentido, esta Corte de Contas consolidou, por meio do enunciado de Súmula n.º 31, o entendimento de que é ineficaz e sem nenhuma validade o julgamento de contas pela Câmara Municipal proferido antes da emissão do parecer prévio pelo Órgão de controle externo. A título de exemplo, a Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão de 14/5/09, fez prevalecer o teor da precitada Súmula ao apreciar as contas do Prefeito Municipal de Gonzaga, Processo n.º 686.694.

De todo o exposto, sobressai inaplicável o instituto da decadência ao caso sob exame, inovação que iria de encontro à dicotomia técnico-política do julgamento das contas de governo estatuída na Constituição do Brasil, razão pela qual desacolho o parecer ministerial.

b) Mérito

A prestação de contas foi examinada com base na Instrução Normativa TC n.º 03/02 e nas informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal e, por ocasião do exame da defesa, conforme a Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço TC n.º 07/10.

Consigno, inicialmente, que as impropriedades anotadas no relatório técnico, sintetizadas à fl. 17, cujas matérias não foram contempladas na precitada ordem de serviço, para abordagem, em sede de parecer prévio, deverão ser comunicadas à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para subsidiar o planejamento de inspeções e auditorias.

De acordo com a área técnica, fl. 08, o valor do repasse financeiro à Câmara Municipal extrapolou, em R$58.060,48, o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República, correspondente a 1,25% da respectiva base de cálculo.

O responsável, em sua defesa, fls. 61/62, alegou que efetuou as transferências em atendimento às requisições da Casa Legislativa e ao disposto no orçamento municipal. Salientou que, apesar de não concordar, repassou os recursos, ainda que em dissonância com a legislação aplicável, para evitar liminares decorrentes de ações judiciais. Salientou também que está pleiteando a devolução, pela Câmara Municipal, da parcela excedente.

O órgão técnico, fl. 92, ao examinar a defesa e os documentos que a acompanham, refutou o argumento relativo à solicitação de ressarcimento do valor transferido a mais, por não ter sido comprovado que a operação foi concretizada. Observou, também, fls. 98/108, em cumprimento à diligência determinada, que, da receita municipal do exercício anterior, não foi excluído o valor da contribuição ao Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF, procedimento consentâneo com o entendimento vigente nesta Casa de Contas, conforme Consulta n.º 837.614, sessão plenária de 29/6/11, e Decisão Normativa n.º 06/12.

É dever do Chefe do Poder Executivo zelar pelo cumprimento da legislação no desempenho de seus misteres, revelando-se inaceitável a alegação de que a remessa dos valores, além do teto constitucional, ocorreu em cumprimento à requisição do Poder Legislativo e para evitar liminares judiciais. Trata-se de procedimento ao qual o legislador atribuiu extrema importância, a tal ponto de qualificar eventual infração como crime de responsabilidade, nos termos do § 2º, inciso III, do art. 29-A da Constituição da República.

Dessa forma, caracterizada transgressão ao disposto no art. 29-A da Carta republicana, bem como a insuficiência dos argumentos apresentados em sede de defesa, fica mantida a irregularidade.

Verifiquei ainda, com base na anotação técnica, o cumprimento dos demais índices referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (27,83%), à aplicação de recursos na saúde (15,40%) e aos limites das despesas com pessoal (45,33%, tendo os poderes Executivo e Legislativo aplicado, respectivamente, 41,57% e 3,76%).

Em consulta no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, verifiquei que não houve inspeção no Município no exercício ora examinado.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, afasto, em prejudicial meritória, a tese sustentada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, por meio da qual defende a impossibilidade de emissão de parecer prévio em razão do prazo decorrido, inovação que vai de encontro à dicotomia técnico-política do julgamento das contas de governo estatuído na Constituição da República.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

De acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO NA PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

AUDITOR HAMILTON COELHO:

No mérito, considerando que o valor do repasse financeiro ao Poder Legislativo superou o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República, em R$58.060,48, correspondente a 1,25% da respectiva base de cálculo, proponho, nos termos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Raimundo Alberto Gomes, Prefeito do Município de Rio Casca, relativas ao exercício de 2002.

Observados os procedimentos insertos no art. 239, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolhe-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

De acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.