



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

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **685406**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2003

Procedência: Prefeitura Municipal de Ibituruna

Responsável: Jerônimo Braga de São José, Prefeito à época

Procurador: Silvio César Miranda, CRC/MG 46694

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Auditor Hamilton Coelho

Sessão: 25/10/2012

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

1) Em prejudicial de mérito, não se acolhe o parecer ministerial. 2) No mérito, emite-se parecer prévio pela rejeição das contas anuais, com fundamento nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno deste Tribunal, constatada a aplicação de 12,99% nas ações e serviços públicos de saúde, índice inferior ao mínimo de 13,92% definido no cronograma de elevação previsto no § 1º, art. 77, do ADCT. 3) Arquivam-se os autos, observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe. 4) Decisão por maioria de votos. Vencido o Conselheiro Mauri Torres.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 25/10/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR HAMILTON COELHO:

PROCESSO N.º:	685.406
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL
ÓRGÃO:	PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITURUNA
RESPONSÁVEL:	JERÔNIMO BRAGA DE SÃO JOSÉ (Prefeito Municipal)
EXERCÍCIO:	2003

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade do Sr. Jerônimo Braga de São José, Prefeito do Município de Ibituruna, relativa ao exercício de 2003.

O órgão técnico, em seu exame, fls. 03/50, apontou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao responsável, vindo aos autos as razões de defesa e os documentos de fls. 61/70, objetos de novo estudo, às fls. 73/97.

O Ministério Público junto a este Tribunal pronunciou-se, fls. 99/108, “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

Esta prestação de contas foi examinada conforme o disposto na Instrução Normativa n.º 01/03, deste Tribunal, e com base nas informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal.

Após a apresentação das alegações e dos documentos pelo defendente, o órgão técnico procedeu a nova análise e ressaltou que permaneceram as falhas sintetizadas à fl. 87.

Compulsando os autos, constatei que o órgão técnico, em seu exame, extrapolou o rol elencado na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 07/10. Assim, atendo-me aos pontos definidos para a emissão de parecer prévio, ressaltando que os demais itens da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderão ensejar outras ações de controle deste Tribunal de Contas e que os apontamentos técnicos registrados à fl. 87 devem ser levados ao conhecimento da diretoria técnica competente para subsidiar o planejamento de auditorias e inspeções.

No exame técnico inicial apontou-se a abertura de créditos especiais, no valor de R\$48.318,89, sem lei que a autorizasse, fl. 04.

Em sede de defesa, o gestor acostou cópia da Lei n.º 691, de 1º/4/03, que permitia ao Poder Executivo abrir créditos especiais de R\$62.850,00, fls. 62/64.

Ante a juntada da lei autorizativa, a unidade técnica considerou sanada a impropriedade, fls. 75/76.

Ao constatar que, de fato, os créditos especiais abertos estavam respaldados por lei, afasto a impropriedade apontada.

Em relação às considerações do órgão técnico, que excluiu da base de cálculo da educação a receita oriunda da Cota Parte do Fundo Especial, por não ser decorrente de impostos, observei que não comprometeu o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao analisar a aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, a área técnica efetuou ajustes, tais como, excluiu da subfunção 122, programa 0402, o valor de R\$6.831,10, e excluiu também a rubrica 17.21.09.03, Cota Parte Fundo Especial Petróleo, de R\$22.189,17, por não ser decorrente de impostos, além de transferir a quantia de R\$15.179,62, da rubrica 11.12.04.10 – Pessoas Físicas, para a rubrica 11.12.04.31, Imposto de Renda Retido na Fonte s/ Rend. Trabalho. Após essas alterações, concluiu pela aplicação de 12,99% da receita base de cálculo, em desacordo com o disposto no § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição republicana, fl. 13.

O defendente alegou que a “pequena diferença” de 0,97% será compensada nos exercícios seguintes e que, em 2004, o percentual aplicado foi de 15,47%, fl. 61.

O órgão técnico ressaltou que, nos termos do § 1º, inciso III, art. 6º, da Emenda Constitucional n.º 29/00, não é possível realizar compensações diversas das que o Município já estava comprometido por meio do cronograma de elevação e que previa, para o exercício, o percentual de 13,92%, fl. 85.

Constatei que, ao aplicar 12,99% nas ações e serviços públicos de saúde, índice inferior ao mínimo de 13,92% estipulado para o período em análise, o Poder Executivo desobedeceu ao previsto no §1º do inciso III do art. 77 do ADCT da Carta Federal.

Verifiquei ainda, consoante informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (29,28%), aos limites das despesas com pessoal (51,14%, pelo município, e 47,30% e 3,84%, pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como ao previsto no art. 29-A da Constituição da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (5,94%).

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido inspeção no Município no exercício analisado.

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.



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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com a preliminar.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

De acordo com a preliminar.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

De acordo com a preliminar.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

AUDITOR HAMILTON COELHO:

No mérito, visto que foram aplicados 12,99% nas ações e serviços públicos de saúde, índice inferior ao mínimo de 13,92% definido no cronograma de elevação previsto no § 1º, art. 77, do ADCT da Carta Federal, proponho, fundamentado nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno deste Tribunal, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Jerônimo Braga de São José, Prefeito do Município de Ibituruna, relativas ao exercício de 2003.

Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto pela aprovação, com ressalva, da prestação de contas, uma vez que acho insignificante a diferença do índice aplicado na saúde.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR; VENCIDO O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

EMENTA RETIFICADA