Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n°: **729347**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2006
Procedência: Prefeitura Municipal de Gouveia
Responsável: Alberone de Oliveira, Prefeito à época
Procurador(es): Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67408; Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64291; Gabriela Moura da Conceição, OAB/MG 122055; Ana Carolina Vieira de Freitas; Fabiana Dias Coelho Carvalho, OAB/MG 23564E; Laura Fonseca de Oliveira e Thiago Figueiredo Ribas
Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães
Relator: Auditor Gilberto Diniz
Sessão: 29/11/2012

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, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008 (RITCEMG), tendo em vista a abertura e a execução de créditos especiais, no valor de R$134.649,88, sem a devida cobertura legal, com violação ao inciso II do art. 167 da Constituição da República e ao art. 42 da Lei n. 4.320, de 1964. 2) Informa-se que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal. 3) Fazem-se recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo Órgão de Controle Interno. 4) Considera-se que a abertura e a execução de créditos especiais sem autorização legal constituem grave infração à norma legal, e determina-se o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao Ministério Público junto ao Tribunal, para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal. 5) Registra-se 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. 6) Arquivam-se os autos, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação. 7) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 29/11/12

Procuradora presente à Sessão: Elke Andrade Soares de Moura Silva

AUDITOR GILBERTO DINIZ:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 729.347

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

MUNICÍPIO: GOUVEIA

PROCEDÊNCIA: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOUVEIA

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas do Prefeito do Município de Gouveia, relativa ao exercício financeiro de 2006.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, fls. 6 a 23, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao então gestor, **Sr. Alberone de Oliveira,** que se manifestou às fls. 31 a 158 e às fls. 159 a 198, tendo a Unidade Técnica promovido o exame da defesa às fls. 200 a 205, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 da Resolução nº 12, de 2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 206 a 215, manifestou-se pela "impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do parecer prévio e do prazo decadencial de 5 (cinco) 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 na aplicação analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal nº 9.784/99 e 1º da Lei Federal nº 9.873/99". *(sic)*

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Embora o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal não balize ou vincule a atuação do Relator, tampouco a deliberação do Colegiado competente, entendo necessário tecer breves considerações acerca da manifestação Ministerial sobre a apreciação das contas em causa, em defesa da atribuição constitucional outorgada ao Tribunal de Contas, como, a propósito, defendido pelo Conselheiro Sebastião Helvécio e pelo Auditor Hamilton Coelho, nos autos das prestações de contas nºs 695.509 e 697.373, apreciadas nas Sessões da Segunda Câmara, de 13/9/2012 e 4/9/2012, respectivamente.

De início, ressalto que a análise da questão em destaque deve ter como parâmetro as características inerentes ao controle externo, função reservada, de forma expressa, pela Constituição da República ao Poder Legislativo, que será auxiliado nesse mister pelo Tribunal de Contas.

A matéria relacionada à obrigatoriedade, apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos arts. 70 e 71, I, e, especialmente para os Municípios, no art. 31, §§ 1º e 2º, devendo essas

prescrições ser simetricamente observadas pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios.

A sinopse constitucional acerca da matéria, portanto, é bastante clara e precisa, pois, segundo a Lei Maior, compete ao Legislativo, e somente a esse Poder constituído, julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo, depois da necessária e indispensável atuação do Tribunal, mediante a emissão de parecer prévio sobre tais contas.

Essa competência, decerto, não poderia ter sido outorgada a outro Poder constituído da República, eis que o Legislativo representa o povo, fonte primária e titular dos recursos e bens públicos.

Na espécie, a deliberação das Cortes de Contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, frisa-se, o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo.

Essa circunstância, em conclusão antecipada, profliga, por si, o parecer do Ministério Público, pois, em se tratando, *in casu*, de atuação de caráter opinativo, de plano, está afastada, mesmo por analogia, a aplicabilidade do prazo prescricional da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, conforme previsto no art. 110-H da Lei Complementar n° 102, de 2008.

Em verdade, a Constituição da República, ao prescrever que se observe procedimento complexo para o julgamento das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), almeja que a decisão sobre tais contas, de cunho político-administrativo, não tenha apenas valoração política, mas também fundamentação técnico-jurídica consubstanciada no parecer prévio do Tribunal de Contas. Isso porque nessas contas são analisados os planos de governo e respectiva execução, sob os enfoques orçamentário e financeiro, aspectos contábeis e patrimoniais da gestão, bem assim o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com ensino, saúde, pessoal).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, reconheceu, na ADI n° 261-9, a imprescindibilidade do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal, não podendo diploma inferior à Carta Magna alterar, de forma significativa, o sistema de controle externo estabelecido pela Constituição da República.

Ora, se diploma inferior não pode dispor diferentemente do que prescreve a Constituição Federal, em matéria relacionada ao controle externo, é teratológico cogitar que limitação temporal à atuação do Tribunal de Contas, estabelecida em Constituição Estadual, possa obstaculizar, por via reflexa, o julgamento das contas de governo outorgado ao Poder Legislativo, incondicionalmente. Norma legal inferior, com tal conteúdo, além de colidir frontalmente com a Carta Política da República, como já decidiu o STF, fere de morte o princípio federativo, que se funda na autonomia das unidades federadas.

Ademais, outro aspecto a ser considerado é que o interesse pelo julgamento das contas anuais de governo não pode ser perscrutado apenas sob o enfoque delineado pelos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. É que tal julgamento tem dimensão metaindividual, por tratar-se de direito de toda a coletividade e não apenas do prestador. Afinal, o povo, fonte primária do poder e dos recursos públicos, tem o direito de ser informado, a qualquer tempo, sobre a gestão pública confiada ao representante escolhido para essa função, sobretudo considerando-se que os agentes políticos podem exercer vários mandatos eletivos.

Com efeito, o direito ou a pretensão de a sociedade obter informações para avaliar a gestão pública de seus representantes, ou mesmo a vida pregressa daqueles que se candidatam a representá-la, jamais e em tempo algum pode decair ou prescrever, porquanto o poder é exercido

em nome do povo, o que faz da escolha pelo voto popular depositado nas urnas eleitorais a mais lídima, salutar e desejável forma de depuração política.

De fato, podem ser passíveis de prescrição, nos termos da legislação pertinente a cada esfera, ressalvada, por óbvio, possível ação de ressarcimento por dano causado ao erário, eventuais repercussões civis ou penais decorrentes do julgamento das contas de governo, considerando que a decisão do Poder Legislativo cinge-se aos aspectos político-administrativos da gestão.

Em tempos de tecnologia avançada, como os atuais, cabe aos Tribunais de Contas, pois, aprimorarem sua atuação, utilizando-se da melhor forma possível dos recursos e das ferramentas geradas pela tecnologia da informação e das comunicações, a fim de dar respostas mais céleres aos seus jurisdicionados e à sociedade. Esse, a propósito, é o desiderato da Corte de Contas mineira, materializado em inúmeras medidas para agilizar a apreciação das contas dos prefeitos municipais, notadamente o desenvolvimento do SIACE e do SICOM, como a racionalização do exame dessas contas com a edição da Resolução n° 04, de 2009.

Diante de todo o exposto, entendo que não há impedimento para que o Tribunal de Contas emita o parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito municipal ora examinadas.

Tecidas essas considerações, passo a examinar os autos sob a ótica da Resolução TC n° 04, de 2009, observados os termos da Decisão Normativa n° 02, de 2009, alterada pela de n° 01, de 2010, e da Ordem de Serviço n° 07, de 2010, nos termos da manifestação que se segue.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Unidade Técnica apontou, na análise inicial, à fl. 7, que o Município procedeu à abertura de **créditos especiais** no valor de **R$134.649,88**, **sem a devida cobertura legal**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

A defesa contestou o apontamento, alegando que, conforme comprovam as leis municipais n^{os} 1018, 1019, 1020 e 1031, de 2006, o Município de Gouveia abriu créditos especiais no valor de R$41.000,00, como demonstra o Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários. Alegou ainda não entender o apontamento de que foram realizados R$175.646,88 em créditos especiais, uma vez que nos autos constam apenas as leis supracitadas, que totalizam R$41.000,00, entendendo que, se os técnicos do Tribunal afirmaram que o Município abriu créditos especiais da ordem de R$134.649,88, sem a devida cobertura legal, deveriam demonstrar documentalmente tal informação.

No exame da defesa, a Unidade Técnica verificou que as alegações, ali contidas, não trouxeram qualquer fato que pudesse alterar o apontamento inicial, permanecendo irregular a execução dos créditos especiais, no exercício analisado.

Constato que a prova documental reclamada pela defesa foi produzida pela própria Administração Municipal, formalizada por meio do SIACE/PCA/2006, no Balanço Orçamentário de fl. 204, em cujo exemplar verifico, de maneira inequívoca, que, a título de créditos especiais, foi executado o valor de R$175.649,88, correspondente, também, ao demonstrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada. Esse valor, uma vez confrontado com o somatório das leis autorizativas apresentadas pela defesa, no valor de R$41.000,00, oportunamente computado no estudo técnico inicial, deu causa ao apontamento de falta de cobertura legal para R$134.649,88, correspondentes à diferença entre a informação relativa aos créditos especiais executados e os comprovadamente autorizados.

Em razão do exposto, ratifico o apontamento técnico, porquanto verificada a execução, pelo Município de Gouveia, de créditos especiais sem autorizações legais competentes, no

montante de R$134.649,88, atribuindo ao gestor a responsabilidade pelo procedimento incorreto, que fere o mandamento do inciso II do art. 167 da Constituição de República e a norma contida no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Além disso, mesmo diante da análise perfunctória da execução orçamentária, algumas ocorrências estão a merecer melhor atenção do gestor municipal, por serem indicativas de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. De início, não se pode olvidar que o orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A nova concepção do orçamento programa está prevista na Constituição da República de 1988, que prescreve rigoroso sistema de planejamento da atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165).

O orçamento anual, com efeito, tanto sob a ótica constitucional quanto legal, é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, que agrega objetivos e prioridades da coletividade, não estando incólume, durante sua execução, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Existem, nesses casos, mecanismos que permitem a flexibilização do orçamento, efetivada por meio dos créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei 4.320, de 1964, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.

Vale ressaltar que parte significativa das normas constitucionais e legais acerca do tema tem por escopo a fixação de condicionantes à execução orçamentária pelo chefe do Poder Executivo, pois desejou o legislador constituinte coibir os vícios do passado, enfatizando a responsabilidade e o comprometimento do gestor público com a administração planejada.

A propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou extirpar a prática de orçamentos superestimados, que, por anos, foi utilizada para acobertar o endividamento público brasileiro, sendo temerário pautar-se em orçamento dessa natureza para avaliar a gestão pública.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, a fixação na LOA de margem de realocação da ordem de **90%** dos créditos autorizados no orçamento é forte indicativo de deficiente planejamento governamental empreendido pelo chefe do Poder Executivo de **Gouveia,** a quem incumbe, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizar adequadamente as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, impõe-se recomendar ao chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Proponho, ainda, recomendação ao responsável pelo Controle Interno acerca do necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República de 1988.

DOS ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Do exame da Unidade Técnica, ressai que foram cumpridos:

> a) os índices constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino **(25,39%)** e às Ações e Serviços Públicos de Saúde **(20,24%)**, sendo este último apurado após os ajustes promovidos no valor aplicado no referido segmento, em face de registros inadequados na apropriação de gastos, conforme considerações à fl. 10;
>
> b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal **(46,97%, 43,78% e 3,19%,** correspondentes ao Município e aos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente);
>
> c) o limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo **(7,71%)**.

Registro, no entanto, que esses percentuais poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Proponho recomendação ao **atual gestor** para que determine ao **responsável pelo Serviço de Contabilidade** estrita observância no preenchimento dos relatórios do SIACE/PCA, objetivando evitar reincidência de divergências que comprometam a fidedignidade dos demonstrativos e a validade das informações prestadas a este Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela **rejeição** das contas anuais prestadas pelo **Sr. Alberone de Oliveira, Prefeito do Município de Gouveia, no exercício financeiro de 2006, tendo em vista a abertura e a execução de créditos especiais, no valor de R$134.649,88, sem a devida cobertura legal**, com violação ao inciso II do art. 167 da Constituição da República e ao art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

Informo, por oportuno, que foram observados os demais índices e limites constitucionais e legais examinados, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal.

Recomendo **ao atual gestor** que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos do Tribunal, os quais deverão ser disponibilizados a esta Corte mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. **E, ainda,** que promova adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais adequada a realidade municipal, devendo ser compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução. **E mais**, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao SIACE/PCA, objetivando evitar a reincidência da falha verificada.

Ao responsável pelo **Órgão de Controle Interno**, recomendo o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao

tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Considerando que a **abertura e a execução de créditos especiais sem autorização legal** constituem grave infração à norma legal, proponho o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, ao **Ministério Público junto ao Tribunal,** para a adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência constitucional e legal.

Registro 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.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, proponho que os autos sejam encaminhados diretamente ao **arquivo**.

É a proposta de decisão que submeto ao Colegiado.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho, também, a proposta de voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE EDUARDO CARONE COSTA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

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