



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **685614**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2003

Procedência: Prefeitura Municipal de Pocrane

Responsável: Álvaro de Oliveira Pinto, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro José Alves Viana

Sessão: 18/12/2012

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

1) Em preliminar, rejeita-se a prejudicial de mérito, ficando vencido, quanto à fundamentação, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. 2) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas em razão da inobservância ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República e no art. 43 da Lei nº 4.320/64, bem como no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art. 240, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, com as recomendações constantes da fundamentação. 3) Os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município constantes da Prestação de Contas Anual devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções. 4) Registra-se que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude da denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias, cujo resultado poderá ensejar alteração dos índices e limites constitucionais/legais apurados nos autos. 5) Cumpridas as disposições regimentais, e findos os procedimentos previstos, arquivam-se os autos. 6) Decisão unânime no mérito.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

Sessão do dia : 18/12/12

Procuradora presente à sessão: Cristina Andrade Melo



CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**PROCESSO:** 685614  
**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE POCRANE  
**EXERCÍCIO:** 2003

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Pocrane relativa ao exercício de 2003.

À vista das falhas apontadas pelo órgão técnico, em seu estudo inicial de fls. 06 a 22, foi determinada abertura de vista ao responsável legal à época, para que se manifestasse (fl. 24).

O Sr. Álvaro de Oliveira Pinto, Prefeito Municipal, não apresentou defesa, conforme certificado à fl. 28.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, às fls. 31 a 40.

É, em síntese, o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 – PREJUDICIAL DE MÉRITO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas suscitou prejudicial de mérito acerca da impossibilidade de emissão de parecer prévio por esta Corte, em razão do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão da referida peça técnica, bem como do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem o julgamento das contas prestadas pelo gestor municipal.

Sobre a questão prejudicial levantada pelo *Parquet*, entendo pelo seu não acolhimento, pelos fundamentos que passo a expor.

Inicialmente, convém registrar que a Constituição da República, ao tratar do controle externo, conferiu competência aos Tribunais de Contas para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo e sobre elas emitir parecer. Tal atribuição foi cometida por meio de um arranjo normativo – arts. 71, 72 e 75 e 31, §§ 1º e 2º – que, interpretado sistêmica e teleologicamente, não produz outra exegese senão a de que o parecer prévio é instrumento técnico imprescindível ao julgamento das referidas contas, pelo Poder Legislativo.

Esse entendimento, sedimentado no verbete sumular TCEMG nº 31 – segundo o qual “é ineficaz e de nenhuma validade a Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas” – foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

da ADI 261-9/SC1, na qual restou consignada a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que autorizava que contas municipais fossem julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas, caso este órgão controlador não o emitisse até o último dia do exercício financeiro, por alterar, “significativamente o sistema de controle previsto na Carta Magna”.

Além disso, na hipótese dos autos, não se pode falar em decadência, porquanto não se está tratando de direito potestativo do Tribunal em apreciar as contas – direito este que possui prazo fixado constitucionalmente –, nem mesmo da Câmara Municipal em julgá-las, como sustenta o *Parquet*. Na verdade, as contas de governo representam um algo a mais. Trata-se de direito inalienável e inarredável da sociedade, real proprietária dos recursos do erário, de conhecer como os seus dinheiros foram aplicados pelo administrador da *res publica*. Cuida-se de direito transindividual, de cunho difuso, para o qual não existe e nem poderia existir prazo estipulado em lei.

Importante lembrar que no processo de contas não se julga o gestor; nele avaliam-se os resultados da gestão político-administrativa, os percentuais aplicados na educação e saúde, bem como os gastos com pessoal, entre outros elementos necessários ao exercício da fiscalização. Nessa natureza processual apreciam-se as contas, não havendo falar em limitação ao exercício desse mister a impedir que o Tribunal de Contas ou o Poder Legislativo exerçam seu múnus público, em respeito aos princípios: republicano, democrático, da transparência e da continuidade do serviço público.

Convém, ainda, anotar que o parecer prévio consiste em informação de ordem pública, instrumento de transparência da gestão fiscal, tendo a sua ampla divulgação determinada pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *verbis*:

**Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, (...) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (grifo nosso).**

Além desse dispositivo que garante a ampla divulgação às prestações de contas e seu respectivo parecer prévio, o direito à informação de ordem pública é assegurado, entre outros, pelos comandos constitucionais do art. 5º, XXXIII e art. 37, § 3º, II, veja-se:

Art. 5º (...)

**XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;**

Art. 37. (...)

**§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:**

(...)

---

<sup>1</sup> Relator Min. Gilmar Mendes. DJ 28-02-2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (grifo nosso).

Relembro, finalmente, que a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) foi editada para regulamentar tais dispositivos constitucionais, preceituando que o acesso à informação abarca o direito de conhecimento dos resultados das prestações de contas analisadas pelos órgãos de controle externo, consoante se extrai do art. 7º, VII, “b”, do mencionado diploma legal, a seguir transcrito:

**Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:**

**VII - informação relativa:**

(...)

b) **ao resultado de** inspeções, auditorias, **prestações e tomadas de contas** realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Sendo assim, entendo que, no caso em tela, conferir interpretação diversa à consignada pelo Pretório Excelso seria subverter a ordem jurídica vigente.

Tecidas as considerações jurídicas acerca da questão posta, importa asseverar que, também em termos pragmáticos o parecer prévio mostra-se indispensável, haja vista que, na falta de tal peça, o Poder Legislativo não teria elementos para proferir seu julgamento, exatamente por não deter expertise técnica para realizá-lo.

Em razão do exposto, considerando que a questão suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas já está mais do que sedimentada, tanto no âmbito da jurisprudência desta Corte, quanto do Supremo Tribunal Federal, **rejeito a prejudicial aventada**, passando à análise do mérito.

Na esteira de meus votos anteriores e em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 261-9 de Santa Catarina, rejeito a prejudicial aventada pelo Ministério Público.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Também rejeito por outros fundamentos.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu rejeito pelos mesmos fundamentos apresentados pelo Conselheiro Relator.

FICA AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO. VENCIDO, COM RELAÇÃO À FUNDAMENTAÇÃO, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

**II.2 – MÉRITO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Nos termos da Resolução TC nº04/2009, bem como da Decisão Normativa nº 02/2009, alterada pela DN 01/2010, para fins de emissão de parecer prévio, destaco:

Dispositivo	Exigido	Apurado
1. Abertura de Créditos Adicionais (fls. 47/48)	Atendimento ao inciso V do art. 167 da CR/88 e arts. 42 e 43 da Lei Federal 4.320/64	<b>Não Atendido</b>
2. Repasse ao Poder Legislativo (fl. 08)	<b>Máximo de 8%</b> do somatório dos recursos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CR/88	<b>7,95%</b>
3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (fl. 09)	<b>Mínimo de 25%</b> dos Impostos e Transferências (art. 212 - CR/88)	<b>25,75%</b>
4. Ações e Serviços Públicos da Saúde (fls. 49/50)	<b>Mínimo de 15%</b> dos Impostos e Recursos (art. 77, III – ADCT/88)	<b>13,53%</b>
5. Despesa Total com Pessoal (fl. 10)	<b>Máximo de 60%</b> da Receita Corrente Líquida (art. 19, III e art. 20, III, “a” e “b” da LC 101/2000), sendo:	<b>37,46%</b>
	54% - Poder Executivo	<b>32,88%</b>
	6% - Poder Legislativo	<b>4,58%</b>

Registro que foram atendidas as exigências constitucionais e legais retro especificadas, **exceto os itens 1 e 4**, considerando as ocorrências a seguir abordadas:

#### Item 1 – Créditos Adicionais

Aponta o órgão técnico, à fl. 07, que foram abertos Créditos Suplementares no valor de **R\$92.003,32 sem recursos disponíveis**, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, não tendo o responsável se manifestado em sua defesa.

Compulsando os autos, à fl. 19, verifico que foi autorizado o montante de 100% das dotações orçamentárias para a abertura de créditos adicionais, ou seja, **R\$3.600.000,00**, tendo sido abertos **R\$1.651.341,76**, dos quais, **R\$1.559.338,44** utilizaram como fonte de recursos a anulação de dotações e **R\$92.003,32**, o excesso de arrecadação, conforme dados do “Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários”, à fl. 20.

No entanto, de acordo com o Balanço Orçamentário constante do SIACE/PCA-ANÁLISE anexado à fl. 52, não houve **excesso de arrecadação no exercício** – ao contrário, ocorreu um *deficit* de R\$53.070,13, eis que a Receita Prevista foi de R\$ 3.600.000,00 e a Arrecadada totalizou R\$ 3.546.929,87, o que evidencia a abertura de créditos suplementares sem recursos financeiros no montante de R\$92.003,32.



Por outro lado, conforme as informações que me permitem analisar a **execução orçamentária**, verifico, no referido Balanço Orçamentário, que as Receitas Arrecadadas totalizaram R\$3.546.929,87, enquanto que as Despesas Realizadas corresponderam a R\$3.692.003,32, evidenciando um *deficit* de R\$145.073,45.

Ademais, de acordo com o Balanço Financeiro anexado às fls. 53/54, foram inscritas em Restos a Pagar despesas no montante de R\$354.618,95, enquanto que as disponibilidades financeiras totalizaram R\$208.403,12, resultando no montante de R\$ 146.215,83 desacobertado.

Após esta breve análise, concluo que tais ocorrências sinalizam no sentido de que o equilíbrio da execução orçamentária – indispensável para uma gestão responsável dos recursos públicos – restou **comprometida** neste exercício.

Diante de exposto, **considero irregular a abertura de Créditos Suplementares no montante de R\$92.003,32 sem recursos disponíveis, pois caracteriza inobservância ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República e ao artigo 43 da Lei nº 4.320/64.**

Finalizando este item, destaco que, de acordo com a informação constante à fl. 19, a Lei Orçamentária nº 953/2002 **autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 100% das dotações orçamentárias**, procedimento que pode comprometer o processo de planejamento que foi elaborado visando à consecução de objetivos e metas previamente aprovadas pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, pela vontade popular, aproximando-se da concessão de créditos ilimitados, prática vedada pelo art. 167, inciso VII, da CR/88.

Assim, recomendo à Câmara Municipal de Pocrane, que, nos próximos exercícios, **atente para o valor exorbitante do percentual do limite para abertura de créditos suplementares consignado na LOA**, vez que tal procedimento configura temeroso permissivo de que o Orçamento possa ser anulado e suplementado a bel-prazer do Chefe do Poder Executivo, “desfigurando” todo o planejamento da Administração aprovado pelo Poder Legislativo, tornando o referido Orçamento uma peça de ficção.

#### **Item 4 - Aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Apointa o órgão técnico, à fl. 10, que o Município aplicou o percentual de **13,53%** da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não cumprindo, portanto, o mínimo exigido pelo § 1º do inciso III do art. 77 do ADCT da CR/88, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000.

O gestor não apresentou defesa.

Considerando o cronograma de elevação do índice de aplicação de recursos na Saúde, elaborado pelo órgão técnico, à fl. 17, no qual **resta evidenciado que a aplicação mínima neste exercício seria de 15%, uma vez que no exercício de 2002 o Município aplicou 16,74%, já tendo, portanto, se adequado às disposições constitucionais**, este não poderia reduzi-lo no exercício seguinte, sob pena de afrontar o § 5º do art. 2º do Anexo à Portaria nº 2047 do Ministro da Saúde, de 05/11/2002, a qual aprovou as diretrizes operacionais para a aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000.



Nesse contexto, ressalto que as implicações do dispositivo constitucional em comento não foram impostas de forma imediata, mas permitiram a adequação gradativa na aplicação de recursos públicos na saúde, por cada um dos municípios, estabelecendo-se como marco o exercício financeiro de 2004. Daí, a natureza de regra de transição do referido § 1º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que visa tutelar o avanço no fomento das políticas públicas relativas à saúde.

Assim, o aumento dos percentuais destinados ao financiamento da saúde é progressivo, considerando-se que a diferença dos índices aplicáveis deve ser reduzida, ano a ano, à razão de pelo menos um quinto, a fim de assegurar a aplicação mínima de 15% na Saúde ao final de 2004, sendo que, uma vez atingido este percentual da receita base de cálculo, não há possibilidade de retrocesso nos exercícios posteriores, nos termos da legislação pertinente acima referida.

Por todo o exposto, considero **irregular a não aplicação mínima dos recursos municipais nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**, eis que afronta o disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da CR/88, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Feitas estas considerações e, objetivando resguardar o atendimento à disposição contida no art. 2º da Decisão Normativa nº 01/2010, no que concerne à apuração dos índices relativos à aplicação de recursos no Ensino e na Saúde nas ações de fiscalização deste Tribunal, ressalto que não foi realizada inspeção no Município no exercício em epígrafe, de acordo com os registros do Sistema de Gestão e Administração de Processo – SGAP.

### III – CONCLUSÃO

Rejeitada a prejudicial, no mérito, constatada a inobservância ao disposto no art. 167, V, da Constituição da República e no art. 43 da Lei nº 4.320/64, bem como no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art. 240, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, voto pela **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** relativas ao exercício de 2003, prestadas pelo Sr. Álvaro de Oliveira Pinto, gestor da Prefeitura Municipal de Pocrane, com as recomendações constantes do meu voto.

Quanto aos dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município constantes da Prestação de Contas Anual, estes devem ser disponibilizados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções.

Finalmente, registro que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude da denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias, cujo resultado poderá ensejar alteração dos índices e limites constitucionais/legais apurados nestes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

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.