



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

Acórdão – Primeira Câmara

Processo n.: **862536**

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado ao processo de Prestação de Contas Municipal n. **729352**

Exercício/Referência: Parecer prévio pela rejeição das contas emitido pela Primeira Câmara em 23/08/2011

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guimarães

Recorrente: João Paulo Vieira Spínola, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Sérgio Bassi Gomes, CRC/MG 20704; Fernanda Maia, OAB/MG 106605; Marcelo Souza Teixeira, OAB/MG 120730

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS MUNICIPAIS – CONHECIMENTO DO RECURSO – ARGUIÇÃO DE PREJUDICIAL DE MÉRITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – PRESCRIÇÃO – REJEIÇÃO – MÉRITO – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES – LIMITE AUTORIZADO DE 60% – OCORRÊNCIA DE SUPLEMENTAÇÕES ACIMA DO AUTORIZADO – ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM COBERTURA LEGAL – GRAVE OFENSA AOS ARTS. 167, V, DA CR/88 E 42 DA LEI 4.320/64 – ALEGAÇÃO DE INOCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO – INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS – NÃO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME – MANUTENÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA.

1) Resta evidente que as irregularidades registradas, ao contrariarem a determinação constitucional e legal quanto à abertura de créditos adicionais, não autorizam a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. Não respaldam nem mesmo a emissão de parecer pela aprovação das contas com ressalvas, por não se tratarem de mera impropriedade ou falta de natureza formal, como preceitua o inciso II da norma citada. Ao contrário, constituem irregularidade nos termos do art. 167, V, da Constituição Federal e dos arts. 42 da Lei Federal n. 4.320/64, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III da Lei Orgânica. 2) Nega-se provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se a deliberação recorrida.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 19/02/13

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 862536

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado à Prestação de Contas Municipal nº 729352

Responsável: João Paulo Vieira Spínola

Jurisdicionado: Município de Guimarães

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de pedido de reexame formulado pelo Senhor João Paulo Vieira Spínola, prefeito de Guimarães à época, em face do parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2006, emitido pela Primeira Câmara, na sessão do dia 23/08/11, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 729352, em razão da abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.708.876,30 (dois milhões setecentos e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta centavos) e de créditos especiais no valor de R\$223.211,73 (duzentos e vinte e três mil duzentos e onze reais e setenta e três centavos), sem a devida cobertura legal.

O Aviso de Recebimento da decisão *a quo* foi juntado aos autos em 26/09/11 (fl. 109 do Processo nº 729352) e a petição recursal protocolizada em 26/10/11 (fl. 01).

Escoimado no parecer do Ministério Público (fls. 07/09), alega o Recorrente, em suma, ausência de prejuízo ao erário. Além disso, destaca que a Constituição Federal outorgou aos municípios plena autonomia administrativa e financeira, competindo-lhes legislar sobre tudo que lhes diga respeito. Assim, o art. 5º da Lei Municipal nº 903/05 autoriza o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) das despesas orçadas, realizar operações de crédito por antecipação de receita e realizar operações de crédito até o limite estabelecido pela legislação em vigor, mediante expressa autorização legislativa.

O Recorrente requer, ao final, a reconsideração da decisão com a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas sob análise.

O Órgão Técnico manifestou-se às fls. 16/25 pela manutenção do parecer prévio pela rejeição.

O Ministério Público de Contas opinou pela anulação do parecer prévio prolatado em virtude da decadência.

É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes, conheço do Pedido de Reexame.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

Prejudicial de Mérito

O Ministério Público de Contas opina pela anulação do parecer prévio sobre as contas em exame, diante da decadência.

Indubitavelmente, o prazo de 360 dias para que o Tribunal emita o parecer prévio é de observância obrigatória para essa Corte. No entanto, entendo que o dever do órgão de controle externo de participar do processo de julgamento das contas não caduca com a extrapolação desse prazo, uma vez que, enquanto não realizado o julgamento político das contas, compete ao Tribunal de Contas o cumprimento do dever constitucional de emitir seu parecer técnico-jurídico a fim de orientar o Legislativo tecnicamente no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, tratando-se de prazo peremptório, há que se destacar a consequência jurídica que advém de sua desobediência, consubstanciada na possibilidade de a Câmara Municipal promover o julgamento das contas sem o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Dessa forma, como não há nos autos notícias de que a Câmara Municipal tenha iniciado o julgamento das contas em exame, entendo que o decurso do prazo fixado no art. 180 da Constituição Estadual não impede, nem desonera esse Tribunal do dever de emitir o parecer prévio.

Em face do exposto, rejeito a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Rejeito a prejudicial, em consonância com o Enunciado de Súmula TCEMG nº 31, cujo teor restou corroborado pelo STF, quando do julgamento da ADI 261-9/SC.



CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu, da mesma forma, voto de acordo com o Relator, mas com outros fundamentos.
REJEITADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, VENCIDO, EM PARTE, O RELATOR, QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito propriamente dito

A emissão do parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor João Paulo Vieira Spínola teve como causa a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legislativa, em desconformidade com o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal e no art. 42 da Lei 4.320/64.

Com base no parecer ministerial prolatado no processo principal, o Recorrente alega a inexistência de prejuízo ao erário, informando ainda a edição da Lei Municipal nº 903/05 (LOA), cujo art. 5º autoriza o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) das despesas orçadas, realizar operações de crédito por antecipação de receita e realizar operações de crédito até o limite estabelecido pela legislação em vigor, mediante expressa autorização legislativa.

Razão não assiste ao Recorrente quanto à regularidade da abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.708.876,30 (dois milhões setecentos e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta centavos) e de créditos especiais no valor de R\$223.211,73 (duzentos e vinte e três mil duzentos e onze reais e setenta e três centavos), conforme se demonstrará.

Disciplinando a matéria, a Constituição Federal dispõe o seguinte, *verbis*:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Em consonância com as disposições do § 8º do art. 165 da CF/88, a Lei Orçamentária Anual (LOA) pode conter autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares para a contratação de operações de crédito. Tal autorização, contudo, não se estende aos créditos especiais.

No caso em exame, o art. 5º da LOA (fl. 40 do processo principal) autoriza o Poder Executivo a promover a abertura de créditos adicionais até o limite de 10% (dez por cento) do orçamento e a realizar operações de crédito.

Esse percentual foi alterado pela Lei Municipal nº 931/06 (fl. 81 do processo principal) para 50% (cinquenta por cento) do orçamento das despesas.

Conforme demonstrado no parecer prévio impugnado (fls. 97/104 do processo principal), foram abertos créditos suplementares, extrapolando as suplementações autorizadas, no percentual autorizado de 60%, no valor de R\$2.708.876,30 (dois milhões setecentos e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta centavos).

Com relação aos créditos especiais abertos pelos Decretos nºs 684/06 e 693/06 (fls. 41/44 e 45/53) amparados no inciso III do art. 4º da Lei nº 903/05 (LOA) e inciso III do art. 4º da Lei nº 631/06, verificou-se que o art. 4º da LOA não contém incisos, não servindo para a autorização dos mencionados créditos. Também não foi considerada pela Relatora a autorização contida na Lei nº 631/06 por tal norma não ter sido juntada aos autos. Desse modo, resta caracterizada a abertura de créditos especiais sem cobertura legal, no valor de R\$223.211,73 (duzentos e vinte e três mil duzentos e onze reais e setenta e três centavos).

Assim, não se vislumbrou qualquer dispositivo legal que respaldasse a abertura de tais créditos adicionais, permanecendo a ofensa ao art. 167, V da Constituição Federal e ao art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Concernente à alegação do Recorrente sobre o aspecto formal da irregularidade, a boa-fé do gestor e a inexistência de dano ao erário, tais argumentos não são suficientes para ensejar o reexame do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao disposto no art. 167, V da Constituição, conforme demonstrado à fl. 07 dos autos de prestação de contas, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Esclareça-se que no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento administrativo que deve ser observado para a emissão de parecer prévio não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de tomada de contas, e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.

Não se quer dizer, contudo, que no parecer prévio emitido para o exame das contas de governo não possa o Tribunal, verificada a existência de dano ao erário através de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Noutro falar, o parecer prévio é instrumento vocacionado a orientar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo, a partir da análise da conformação de legalidade das políticas públicas implementadas e dos atos praticados, que devem estar em conformidade com todo o ordenamento jurídico, sobretudo com a Constituição da República e com as leis orçamentárias.

Nesse sentido, na emissão do parecer prévio deve levar-se em conta o planejamento, o equilíbrio orçamentário e financeiro, a aplicação de recursos na educação, na saúde, a obediência aos limites de gastos com pessoal e todos os outros critérios que possam refletir o “bom governo”, independentemente de haver ou não no curso da gestão ocorrência de dano ao erário. Ou seja, a análise do “bom governo” deve ter como baliza o efetivo cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o governante-administrador.

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos

processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.

Nessa linha de entendimento, por exemplo, causaria lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde ou na educação. Da mesma forma, a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas irregularidades, entretanto, devem ser reprimidas com a rejeição das contas pelo Legislativo, em sede de julgamento político, ao passo que a conduta comissiva ou omissiva que vier a causar dano ao patrimônio deve ser passível de multa e ressarcimento ao erário a ser imputados pela Corte de Contas, após o devido processo legal.

Por essa razão, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabeleceu que a emissão de parecer prévio poderá ser, *verbis*:

Art. 45. (...):

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

Nesse contexto, a interpretação dos dispositivos da lei deve se conformar com todo o ordenamento jurídico. Logo, as contas que ensejam a emissão de parecer prévio pela aprovação não podem conter ofensas materiais à norma constitucional ou legal.

Nesse sentido, resta evidente que as irregularidades registradas, ao contrariar a determinação constitucional e legal quanto à abertura de créditos adicionais, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. Não respalda nem mesmo a emissão de parecer pela aprovação das contas com ressalvas, por não se tratar de mera impropriedade ou falta de natureza formal, como preceitua o inciso II da norma citada. Ao contrário, constitui irregularidade nos termos do art. 167, V, da Constituição Federal e dos arts. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III da Lei Orgânica.



III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nego provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor João Paulo Vieira Spínola, prefeito de Guimarães no exercício financeiro de 2006, mantendo-se incólume o parecer prévio pela rejeição das contas em face do descumprimento do disposto no art. 167, V da Constituição Federal e do art. 42 da Lei nº 4.320/64.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **862536 e apenso**, referentes ao Pedido de Reexame formulado pelo Senhor João Paulo Vieira Spínola, Prefeito de Guimarães à época, em face do parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2006, emitido pela Primeira Câmara, na sessão do dia 23/08/11, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 729352, em razão da abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.708.876,30 (dois milhões setecentos e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta centavos) e de créditos especiais no valor de R\$223.211,73 (duzentos e vinte e três mil duzentos e onze reais e setenta e três centavos) sem a devida cobertura legal, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas: **I)** por unanimidade, na preliminar de admissibilidade, em conhecer do Pedido de Reexame, nos termos do voto do Relator, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes; **II)** por maioria, acolhendo a fundamentação expendida pelo Conselheiro José Alves Viana, ficando vencido em parte o Relator, em rejeitar a prejudicial de mérito, em consonância com o Enunciado de Súmula TCEMG n. 31, cujo teor restou corroborado pelo STF, quando do julgamento da ADI 261-9/SC; **III)** no mérito, por unanimidade, nos termos do voto do



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

Relator, em negar provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se incólume o parecer prévio pela rejeição das contas, em face do descumprimento do disposto no art. 167, V, da Constituição Federal e do art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de fevereiro de 2013.

ADRIENE ANDRADE
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

JOSÉ ALVES VIANA
Prolator do voto vencedor

Fui presente:

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas