



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 885.893
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Carlos Humberto dos Gonçalves di Salles e Ferreira
Município: Manga
Apenso: 709.851/2005

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Relator (a):

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Carlos Humberto dos Gonçalves di Salles e Ferreira, Prefeito Municipal de Manga à época, contra decisão da Egrégia Segunda Câmara dessa Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2005**, tendo em vista o descumprimento do art. 212, art. 77 do ADCT e inciso I do art. 29 - A da CR/88 e art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. Em sua análise, a Unidade Técnica não acolheu a argumentação do recorrente e manteve o posicionamento pela **rejeição das contas** (fls. 22/25).
3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

4. Insurge-se o recorrente contra decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas, que rejeitou as contas do Executivo Municipal tendo em vista a inobservância do disposto no art. 77, inciso III do ADCT, no art. 212 da CR/88, no inciso I, do art. 29-A da CR/88 e no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.

DO ÍNDICES CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À SAÚDE E EDUCAÇÃO

5. Quanto a este ponto, verificou-se que o Executivo Municipal aplicou 24,27% da receita de impostos e transferências nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, e 14,64% nas ações e serviços públicos de saúde, em descumprimento ao art. 212 da CR/88 e art. 77 do ADCT.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

6. Para fundamentar o seu pedido de reforma, o recorrente aduziu, em síntese, que ambos os percentuais constitucionais foram atendidos, conforme demonstra a documentação juntada aos autos do processo n. 725.995 (processo administrativo oriundo de inspeção ordinária realizada no Município de Manga referente aos exercícios de 2004, 2005 e 2006).

7. Todavia, conforme aponta a Unidade Técnica, a documentação apresentada foi objeto de análise oportuna pelos técnicos desta Corte, conforme consta da decisão ora impugnada, que ratificou o exame realizado, tendo em vista que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar o descumprimento dos percentuais mínimos constitucionais relativos à saúde e educação.

8. Nestes termos, diante do fato de que a defesa não trouxe aos autos nenhum documento ou alegação que pudesse sanar as irregularidades apuradas, o Ministério Público de Contas, acompanhando a Unidade Técnica, entende que as irregularidades apontadas devem ser mantidas.

DO REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

9. Prosseguindo, a decisão proferida por esta Eg. Corte de Contas rejeitou as contas do Executivo Municipal também pelo descumprimento do limite estabelecido no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República.

10. O gestor alegou que foram incluídos na base de cálculo para fins do repasse à Câmara Municipal os recursos relativos ao FUNDEF, configurando fato novo que requer a abertura de vista ao recorrente para juntada de documentos.

11. Tal inclusão se deu em virtude do advento de novo marco jurisprudencial relativo à Consulta n 837.614 (DOC de 06 de julho de 2011) e da recente **Decisão Normativa n. 006/2012**, que, para além de assentar que “o valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal” (art. 1º), dispõe que esse entendimento aplica-se aos processos de prestações de contas referentes a **exercícios anteriores e pendentes de parecer prévio**.

Art. 3º: As contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais serão examinadas sob a ótica desta Decisão Normativa, inclusive aquelas referentes ao exercício de 2011 e a *exercícios anteriores pendentes de emissão de parecer prévio ou em fase de pedido de reexame*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

12. Certo é, portanto, que não houve prejuízo ao recorrente, não se verificando razão para o pedido de nova abertura de vista.

13. Mesmo considerando os valores apresentados pelo SIACE, sem a dedução do valor relativo ao FUNDEF (fls. 92 dos autos n. 709.851), conforme consta da decisão recorrida, o limite de 8% da base de cálculo (R\$558.275,99) não foi atendido, tendo em vista que foi repassado o montante de R\$600.000,00.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – INTERPRETAÇÃO DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08

14. Prosseguindo, aduz ainda o recorrente que o apontamento relativo à abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem a devida cobertura legal não deve ensejar a rejeição das presentes contas, tendo em vista que configuraria mera impropriedade que não ocasionou dano ao erário municipal.

15. Não merece prosperar a questão de hermenêutica jurídica ventilada pelo recorrente ao defender uma interpretação sistemática do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

16. Para a aprovação das contas com ressalva, o inciso II do dispositivo legal supracitado impõe a caracterização de impropriedade ou falta de **natureza formal** que não resulte dano ao erário. Contudo, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal constitui ofensa de natureza *material*, irregularidade grave, pois representa violação a mandamento constitucional, ao qual se sujeita o gestor na macrogestão do município.

17. Ademais, o processo de prestação de contas de governo, no qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio e o submete à apreciação do Poder Legislativo, que realiza o julgamento, não é a sede apropriada para verificação da ocorrência ou não de dano ao erário. Nas **contas de governo**, o Tribunal de Contas analisa a gestão em seu aspecto macro, tais como a execução orçamentária e o cumprimento de índices constitucionais, e conclui pela aprovação ou rejeição das contas, ao passo que no julgamento das **contas de gestão**, estas sim, a cargo do Tribunal de Contas, a própria Corte pode aplicar multa e determinar o ressarcimento do dano causado ao erário em decorrência de determinada conduta praticada pelo gestor na microgestão.

18. A abertura de créditos adicionais sem autorização legal, dos quais conforme dispõe a decisão impugnada, foi executado o valor de R\$ 4.226.460,45 referentes a créditos suplementares e o montante de R\$ 59.620,00 relativos a créditos especiais, acarreta prejuízo difuso e generalizado à população, passível de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

19. Nesse sentido, cite-se a decisão proferida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada por unanimidade pela Segunda Câmara desta Corte de Contas na Sessão do dia 08 de agosto de 2013, nos autos do Pedido de Reexame n. 880.639:

[...] No que se refere à alegação do Recorrente relacionada ao entendimento do TJMG acerca da necessidade de comprovação da existência **de dolo ou má-fé** do administrador que aplicou percentual de arrecadação inferior ao determinado pela Constituição Federal, tais argumentos também não são suficientes para ensejar a retificação do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao dispositivo constitucional, conforme demonstrado às fls. 16/17 e 92 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.

Além disso, 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, não deixaria de causar lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde, bem como 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

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. [...]

20. Assim, caracterizado ato de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais que determinam a autorização legal para a abertura de créditos adicionais, aplicável ao caso concreto o inciso III do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

DA RESPONSABILIDADE PELAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS

21. Por derradeiro, alega ainda o recorrente que “os atos e documentos verificados apresentam-se como trabalhos originários de escrituração contábil, que em nada são atribuídas às atividades de Gestão do Prefeito Municipal” (fls. 12).

22. Contudo, com a devida vênia, o defendente parece confundir as “contas de governo” com as “contas de gestão”. Ambas de extração constitucional (art. 71, incisos I e II, CR/88), diferenciam-se pela **responsabilidade** e **conteúdo**, como sugere a redação do dispositivo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;**

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

23. Ao passo que a responsabilidade pela prestação das contas de governo recai sobre o Chefe do Poder Executivo, pelas contas de gestão são responsáveis os administradores, públicos ou privados, que lidam diretamente com recursos públicos, podendo recair no Chefe do Poder Executivo quando atuar também na qualidade de ordenador de despesas.

24. Por simetria, tal obrigação estende-se ao Governador do Estado (Constituição Estadual, artigo 76, inciso I) e aos Prefeitos Municipais. Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador do Estado, o Prefeito Municipal, e não, a União, o Estado ou o Município.

25. Quanto ao conteúdo de cada qual, o professor Luciano Ferraz leciona:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Também que o conteúdo de cada uma das contas já mencionadas (de gestão e de governo) é distinto [...].

As contas de governo espelham a situação global das finanças da unidade federativa: revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, os níveis de endividamento e o atendimento a limites de gasto mínimo e máximo previstos na saúde, educação, pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64 e nos relatórios da Lei Complementar n. 101/00.

As contas de gestão, ao seu turno, devem vir acompanhadas das notas fiscais, dos empenhos, da liquidação, ordenamentos, tudo em ordem a demonstrar a fidedignidade da lida direta com o dinheiro público.¹

26. Segundo o professor Paulo Neves de Carvalho, citado por Luciano Ferraz no referido ensaio, na prestação de contas de gestão ouve-se o “tilintar das moedas”.²

27. Ademais, o arcabouço normativo pátrio confere graves consequências jurídicas à ausência do ato de prestar contas, podendo além de configurar ato de improbidade administrativa, conforme dispõe o art. 11, inciso VI e art.12, inciso III, ambos da Lei Federal n.8.429/92, tipificar crime comum, previsto no art. 1º, inciso VI, §1º e §2º do Decreto-Lei n. 200/67, restando previsto, ainda hipótese, de intervenção do Estado, nos termos do art. 35, inciso II, CF/88.

28. Assim sendo, o dever de prestar as contas de governo anuais é da pessoa física do Prefeito, que, neste ato, age em nome próprio, e não em nome do Município. Tal obrigação, portanto, além de *ex lege*, é personalíssima (*intuitu personae*).

29. Portanto, tendo em vista que o defendente foi Prefeito Municipal no período compreendido entre **01/01/2005 a 31/12/2005**, é responsável por todo o exercício de 2005, devendo, por conseguinte, prestar as contas de governo no período em apreço.

30. Deste modo, tendo em vista que o recorrente não apresentou documentos e argumentos novos a ensejar a reforma da decisão recorrida, entende o Ministério Público de Contas, acompanhando a Unidade Técnica, que o parecer prévio emitido pela rejeição das presentes contas deve ser mantido.

¹ FERRAZ, Luciano. Controle externo e julgamento de contas: questão de competência. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Coord.). *Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 203-210. ISBN 978-85-7700-599-4.

² Op. cit., p. 207, nota de rodapé n. 4.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

CONCLUSÃO

31. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovimento do presente recurso, mantida o parecer prévio pela **REJEIÇÃO** das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 30 de junho de 2014.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas