



PROCESSO N.: 924.178
NATUREZA: PEDIDO DE REEXAME
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO EVANGELISTA
EXERC. REF: 2014
RECORRENTE: HÉRCULES JOSÉ PROCÓPIO
PROCURADORES: JOAQUIM ANTÔNIO MURTA OLIVEIRA PEREIRA –
OAB/MG 139.385 E RODRIGO SILVEIRA DINIZ MACHADO-
CRC/MG N. 64.291¹
REF. AOS AUTOS: 886.820 - PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL (APENSO)

I – RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Hércules José Procópio, Prefeito do Município de São João Evangelista, à época, contra o Parecer Prévio prolatado pela Primeira Câmara desta Corte, em Sessão de 11/02/2014, nos autos nº. 886.820, em apenso, relativo à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São João Evangelista, do exercício financeiro de 2012.

As razões recursais encontram-se às fls. 01/06, acompanhada da documentação de fls. 07/18.

Consta à fl.19, que os autos foram distribuídos ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator Sebastião Helvécio.

À fl. 20, foi juntado em 16/06/2014, Termo de Apensamento dos autos ao processo n. 886.820, em cumprimento ao disposto no art. 327 do Regimento Interno.

A fl. 22, consta Certidão emitida pela Coordenadoria de Apoio à 1ª Câmara declarando que nos termos do art. 328 da Resolução 12/2008, conforme pesquisa realizada no SGAP – Sistema Gerencial de Administração de Processos, à fl. 21, que o presente recurso não é renovação de anterior. Certificou ainda, que a contagem de prazo recursal teve início em

¹ ATOS DE OUTORGA – PROCESSO N. 886.820 - PCA/2012, FLS. 56/57.

16/05/2014, em face da publicação no Diário Oficial de Contas do dia 14/05/2014, da ementa do parecer prévio emitido na Sessão do dia 11/02/2014. Certificou por fim, que o presente recurso foi interposto em 13/06/2014, por meio de petição protocolizada sob o n. 1311711/2014.

Em despacho à fl. 23, o Exmo. Relator admitiu o presente Pedido de Reexame, uma vez que foram atendidos os pressupostos exigidos pelo art. 329 c/c art. 350 da Resolução n. 12/2008.

Por fim, em atenção às previsões do art. 351 do Regimento Interno, encaminhou os presentes autos a esta Unidade Técnica para manifestação acerca dos elementos trazidos aos autos pelo recorrente, e em seguida, dê-se vista ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para emissão de seu parecer conclusivo.

É o relatório.

II – ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

II. 1 - DESPESA COM ENSINO CORRESPONDENTE AO PERCENTUAL DE 22,10% DA RECEITA BASE DE CÁLCULO, INFERIOR, PORTANTO, AO LIMITE DE 25% PREVISTO NO ART. 212 DA CR/88.

Sobre este quesito o Recorrente apresentou às seguintes argumentações às fls.02/03:

“Tendo em vista os apontamentos contidos às fls. 95,96 e 119, sobre a exclusão dos recursos do pró-infância no índice da educação 25%, reafirma-se que estas despesas não estão incidindo para a formação do índice de aplicação de recursos no ensino.

Verifica-se que todas as despesas foram empenhadas na função 04 e não na função 12. Para comprovação, segue em anexo, relatório da montagem de pastas “G” contendo a relação dos mesmos, bem como cópia das referidas notas de empenho.

Deste modo, resta sanada a irregularidade apontada, devendo ser provido o presente recurso.”

ANÁLISE:

Quanto às alegações da contabilização na função 04 do montante de R\$1.123.717,76, referente aos recursos do FNDE-PROINFÂNCIA para construção de creche, verificamos no comparativo da despesa autorizada com a realizada, a contabilização de R\$1.221.425,81, de despesa com Construção e Ampliação Prédios Públicos, porém, não foi juntada aos autos a documentação que comprove a utilização de referidos recursos.

Examinando a documentação juntada aos autos, fls. 07/18, pode-se inferir que:

- 1) Foi apresentada, à fl. 07, relação de empenhos no valor de R\$1.221.431,81.
- 2) As Notas de Empenho, de fls. 08/13, e 15, no valor de R\$710.131,65, cuja especificação da despesa destinou-se à construção de Unidade de Saúde, tipo B, (conforme edital).
- 3) As Notas de empenhos de fls. 14 e 16/18, no valor de R\$511.294,16, cuja especificação das despesas foi à construção de Unidade Educacional, tipo B, (conforme edital).

Cabe ressaltar, que os empenhos apresentados contemplam construção de unidades para a saúde, contrariando o parágrafo único e incisos do art. 1º e incisos do § 1º e § 2º do art. 2º do Decreto Federal n. 6.494/2008, que dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Pro-Infância:

Decreto Federal n. 6.494/08

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Pro-Infância, destinado a apoiar os sistemas públicos de educação infantil por meio da construção e reestruturação de creches e escolas de educação infantil das redes municipais e do Distrito Federal.

Parágrafo único. São objetivos do Pro-Infância:

- I - a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública;
- II - a melhoria da infra-estrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal; e
- III - a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação.

Art. 2º O Pro-Infância prestará a assistência financeira aos sistemas públicos de educação infantil mediante celebração de convênio, após seleção e aprovação de propostas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º O Pro-Infância financiará as seguintes ações:

I - construção de unidades escolares de ensino infantil;
II - reforma de creches e pré-escolas públicas existentes; e
III - aparelhamento de escolas reformadas ou construídas por este programa.
§ 2º A assistência financeira de que trata este Decreto deverá ser incluída nos orçamentos dos convenientes e não poderá ser considerada para os fins do art. 212, caput, da Constituição.

Ao examinar o “Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada” às fls.32/35, constata-se que na função programática 02.004.001.04.122.0002.3001 não há lançamento da função econômica/elemento de despesa 4.4.90.51.01 - Obras e Instalações de Domínio Público, função esta constante das Notas de Empenho apresentadas às fls. 08/18.

Assim, verifica-se que a documentação apresentada pelo Recorrente não é compatível com os demonstrativos contábeis apresentados na prestação de contas de 2012, não sendo suficiente para alterar o cálculo do gasto com a educação.

Por todo o exposto, mantém-se o percentual de 22,10%, na aplicação de Recurso na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apurado no estudo técnico à fl. 95, da PCA/2012.

II. 2 – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES/ESPECIAIS SEM RECURSOS FINANCEIROS EM INFRINGÊNCIA AO DISPOSTO NO INCISO V DO ART. 167 DA CR/88 E ART. 143 DA LEI N. 4.320/64.

Sobre este quesito o Recorrente se manifestou, às fls. 03/05:

“Infere-se que o órgão técnico do TCEMG apurou que o Município abriu créditos adicionais sem recursos disponíveis no montante de R\$5.493.435,60, o que ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Entretanto, não se pode olvidar o disposto na Lei Complementar n. 102/08(Lei Orgânica do TCE/MG), que no seu art. 45 determina: [...]”

O Recorrente transcreve os incisos do art. 45, com destaque para o inciso III, asseverando:

“Ao se analisar o inciso III do art. 45 supra, verifica-se que este apresenta uma aplicação demasiadamente ampla. Porém, ao se proceder a uma análise sistemática do próprio art. 45 da LC 102/08, tem-se que o inciso II restringe a abrangência do disposto no inciso III.

O inciso II do art.45 estabelece que na hipótese de restar *‘caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário’* deverá ser emitido parecer prévio pela aprovação de contas, com ressalvas. Por conseguinte, observa-se que este inciso insere um requisito indispensável para a emissão do parecer pela rejeição das contas, qual seja, dano ao erário”.

Na sequência, o Recorrente transcreveu o posicionamento do Ministério Público de Contas sobre o assunto, e concluiu que “não há que se falar em diminuição patrimonial e, conseqüentemente, na existência de dano ao erário [...] sendo imperativa a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar nº 102/08.”

ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre observar que o Recorrente não apresentou documentação ou justificativa específica sobre esta irregularidade, tendo argumentado apenas, que como entende não ter havido dano ao erário, a emissão do parecer deveria ser pela aprovação com ressalvas, nos termos do inciso II da Lei Complementar n. 102/08.

Contudo para elucidar o mote, transcreve-se excerto do entendimento do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão, prolatado no Processo n. 709.716 do Município de Várzea da Palma do exercício financeiro de 2005.

Nesse sentido, na análise das contas de governo, cabe ao Tribunal emitir orientação técnico-jurídica ao Poder Legislativo, em estrita consonância com o previsto no art. 45 de sua Lei Orgânica, evidenciando em seu parecer se houve ou não, na condução política da gestão pública, conformidade com lei ou lesividade formal ou material ao ordenamento jurídico, destacando ainda, se possível, se houve ou não dano ao patrimônio público.

Por outro lado, ainda que instruído por um parecer técnico-jurídico especialmente qualificado, o Legislativo pode, de acordo com um juízo de adequação política, concluir de forma diversa da que fora apontada pelo Tribunal e julgar as contas prestadas pelo Chefe do Executivo, com absoluta independência, desde que seja observado o quórum qualificado instituído pelo § 2º do art. 31 da Constituição da República.

De toda sorte, mesmo que o Legislativo acompanhe o apontamento do Tribunal de Contas e conclua pela rejeição das contas em face de efetiva lesão ao ordenamento, não decorre automaticamente desse fato o reconhecimento da inelegibilidade como o efeito sancionatório de natureza político-jurídica.

No subsistema eleitoral, a rejeição das contas somente encadeará a decretação de inelegibilidade se restar comprovada a existência de “irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”, nos termos da alínea “g” do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, o que deve ser verificado pela Justiça Eleitoral, mediante o devido processo legal.

Aliás, no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento ou processo 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.

Aliás, deve ser ressaltado que, nos termos do art. 71, § 3º da Constituição da República, a decisão do Tribunal que reconhece o dano ao erário, determinando o seu ressarcimento, tem força de título executivo extrajudicial e não pode ser modificada pelo Poder Legislativo, conquanto este possa concluir que, no plano político, as contas possam ser aprovadas.

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 se levar 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 que 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.

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.

Com a máxima vênia, a interpretação realizada pelo Parquet não se coaduna com os preceitos mencionados porquanto restringe demasiadamente o escopo da função constitucional do Tribunal de Contas, enquanto auxiliar do Legislativo no julgamento das contas de governo.

Nesse sentido, resta evidente que a irregularidade quanto à abertura de créditos suplementares sem previsão legal para acobertar as despesas contraria a determinação constitucional e legal. Portanto, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. E também não respalda a emissão de parecer pela aprovação das contas com ressalvas, como cogitado pelo Órgão Ministerial, **isto porque não se trata de mera impropriedade ou falta de natureza formal, como preceitua o inciso II do citado artigo**. Mas, ao contrário, constitui irregularidade grave, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do mencionado dispositivo.

Assim, considerando que o Recorrente não carrou aos autos do processo documento comprobatório capaz de sanar o apontamento correspondente aos Créditos Suplementares/Especiais sem Recursos Disponíveis, no valor de R\$5.493.435,60, apontada no estudo técnico, à fl. 10 e 91, fica mantida a irregularidade.

III – DA CONCLUSÃO



Pelas razões aduzidas, após análise pormenorizada das razões apresentadas pelo recorrente no Pedido de Reexame este Órgão Técnico opina, s.m.j., pela manutenção da decisão prolatada no parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas pelo Prefeito do Município de São João Evangelista Sr. Hércules José Procópio, exercício de 2012, haja vista a não aplicação do percentual mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República/88 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo sido aplicado o percentual de 22,10% da Receita Base de Cálculo, e a abertura de créditos suplementares/especiais no valor de R\$5.495.435,60, sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art.43 da Lei Federal n. 4.320/64 e no inciso V do art. 167 da CR/88.

À consideração superior.

DCEM/6ª CFM em 23/07/2014.

Geraldo Mendes Assis
Tc - 0986-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
6ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



PROCESSO N.: 924.178
NATUREZA: PEDIDO DE REEXAME
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO EVANGELISTA
EXERC. REF: 2014
RECORRENTE: HÉRCULES JOSÉ PROCÓPIO
PROCURADORES: JOAQUIM ANTÔNIO MURTA OLIVEIRA PEREIRA –
OAB/MG 139.385 E RODRIGO SILVEIRA DINIZ MACHADO-
CRC/MG N. 64.291
REF. AOS AUTOS: 886.820 - PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL (APENSO)

Aos 23 de julho de 2014 envio os autos ao Douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do despacho de fl. n. 23.

Olga Maria de Barros Póvoa
TC 1515-3
Coordenadora de Área – 6ª CFM