

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO: **924.175**
ÓRGÃO: **PREFEITURA MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA**
SIGNATÁRIO: Marconi Antônio da Silva
NATUREZA: **PEDIDO DE REEXAME - Ref. Autos nº 886.801 (Prestação de Contas Municipal – exercício de 2012)**
RELATOR: Cons. Sebastião Helvécio

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reexame interposto por Marconi Antônio da Silva, então Prefeito do município de Felixlândia, contra a decisão proferida em 11/03/2014, pela Primeira Câmara desta colenda Corte (fls. 103 a 109 dos autos nº 886.801), que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas atinentes ao exercício financeiro de 2012**.
2. Inconformado com a referida decisão, o Recorrente, à fl. 01 a 06, interpôs Pedido de Reexame, protocolizado sob o nº 01311811/2014, almejando a reforma da decisão supracitada, suplicando pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas.
3. Inicialmente os autos foram distribuídos para relatoria do Exmº Cons. José Alves Viana e posteriormente redistribuído para o Exmº Cons. Sebastião Helvécio (fls. 07 e 11).
4. Consoante fl. 08, os autos foram apensados ao Processo nº 886.801 (Prestação de Contas Municipal), em cumprimento ao disposto no art. 327 do Regimento Interno desta Casa.
5. O recurso foi recebido pelo Exmº Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, tendo sido encaminhado a este Órgão Técnico para análise

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

das alegações recursais, em atendimento ao disposto no art. 351 do RITCMG, conforme despacho à fl. 12.

6. É o relatório, no essencial.
7. Passa-se à análise.

II – ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

Preliminarmente

8. O juízo de admissibilidade da presente peça recursal já foi de plano efetuado pelo Exmº Sr. Conselheiro Relator no r. despacho de fl. 12, o qual corrobora-se.

Da Decisão Recorrida

9. Consoante fls. 103/104 dos autos originais assim foi a Ementa da Decisão Recorrida:

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

1) Emite-se parecer prévio pela **rejeição das contas**, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, não obstante terem sido observados os limites de gastos com Ensino, Pessoal e de repasse de recursos à Câmara Municipal, **tendo em vista a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros, em afronta ao inciso V do art. 167 da CR/88 e art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64.** 2) Fazem-se recomendações ao atual chefe do Poder Executivo. 3) Registra-se que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa n. 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de n. 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. 4) Informa-se que, *in casu*, não foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade referente ao exercício de 2012 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação do voto, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. 5) Os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte. 6) Ressalta-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. 7) Os demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2012, enviados por meio do SIACE/PCA pelo Chefe do Poder Executivo de Felixlândia, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios quando do planejamento das auditorias e inspeções. 8) Adotadas as providências cabíveis, arquivam-se os autos, nos termos do inciso I do art. 176 do RITCEMG. 9) Decisão unânime, declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

(g.n.)

10. O descumprimento do disposto no art. 43 da Lei 4.320/64 foi assim justificado nas Notas Taquigráficas:

(...)

Tendo em vista que restou demonstrado pela análise técnica que foram abertos créditos suplementares/especiais sem recursos financeiros no montante de R\$3.081.899,71, pode-se concluir que, desse valor, pelo menos R\$465.663,73 foram efetivamente realizados.

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Razões apresentadas pelo Recorrente

11.No essencial, o Recorrente destaca o teor do art. 45, I a III, da LC 102/08, aduzindo:

“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 nº 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 prévio pela rejeição das contas, qual seja, o dano ao erário”

12. Assevera que “*não existe nos autos qualquer indício de que os créditos adicionais abertos, ainda que irregulares, foram utilizados em detrimento do interesse público.*”

13.Pugna:

“... caso se conclua que os créditos adicionais foram abertos sem recursos disponíveis é patente a ausência de dano ao erário, uma vez que não há qualquer prova do desvio na aplicação dos recursos públicos e conseqüentemente 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.”

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

14. Indica como paradigma o parecer do MPTC nos autos nº 837.604, da lavra do Procurador Glaydson Santos Soprani Massaria.
15. Por fim, após diversos "considerandos", roga pela rejeição de todas as irregularidades apontadas e pela aprovação das contas do Administrador.

Análise de Mérito

16. *Ab initio*, verifica-se que não foi acostado nenhum documento à peça recursal.
17. Verifica-se, também, que **o Recorrente não contesta o mérito do apontamento técnico** e das razões constantes das Notas Taquigráficas alhures destacados, qual seja, a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no montante de R\$3.081.899,71, dos quais pelo menos R\$465.663,73 foram efetivamente realizados, em desacordo com o disposto nos artigos 43 da Lei Federal nº 4.320/64.
18. Assim sendo, o Recorrente comparece, nesta oportunidade, trazendo à baila apenas uma questão de direito, qual seja, a ausência de dano ao erário ensejaria a aplicação do inciso II e não do inciso III do art. 45 da LC 102/2008.
19. Pois bem.
20. S.M.J., **não assiste razão ao Recorrente**, como se verá.
21. De início cumpre asseverar que a tese sustentada pelo MPTC nos autos nº 837.604, da lavra do Procurador Glaydson Santos Soçprani Massaria, não logrou êxito, conforme ementa do julgamento daqueles autos¹:

¹ Processo n.: 837604. Natureza: Pedido de Reexame. Apensado ao Processo de Prestação de Contas Municipal n. 781802. Exercício de 2008. Parecer Prévio pela rejeição das contas (Primeira Câmara, sessão do dia 23/03/2010). Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Felixlândia

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS – ADMISSIBILIDADE DO RECURSO – ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES/ESPECIAIS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS – DESCUMPRIMENTO DO ART. 167, INCISO V, DA CR/88 E ART. 43 DA LEI N. 4.320/04 – APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO PELA DEFESA – INSUFICIÊNCIA PARA SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE – **ALEGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ACERCA DE INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE DANO AO ERÁRIO – NÃO ACOLHIMENTO** – RECURSO NÃO PROVIDO.

1) (...) em que pese a inexistência de informação nos autos acerca da inscrição de despesas em Restos a Pagar, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, deve-se considerar aquelas enviadas pelo Município por meio do SIACE/PCA, pois trata-se de Prestação de Contas do último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, no qual o gestor deve observar, dentre outras, as normas estabelecidas pelo art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000. **Dessa forma, pode-se concluir que o Município de Felixlândia infringiu o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64, uma vez que foram abertos créditos adicionais sem recursos financeiros, conforme apontado na decisão recorrida.** 2) **A lesão ao erário é questão que deve ser apreciada nos processos sujeitos a julgamento**, conforme se depreende do excerto da decisão. 3) Nega-se provimento ao recurso para manter a deliberação recorrida.

(g.n.)

22. Naquela assentada, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila em seu voto condutor negou provimento ao apelo e deliberou pela manutenção da decisão prolatada pela Primeira Câmara pela rejeição das contas do próprio **Município de Felixlândia, exercício de 2008**, uma vez que restou comprovada transgressão à norma legal.

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Seu voto foi acolhido à unanimidade. Transcreve-se, a seguir, parte do voto onde aprecia o tema:

(...)

No que tange à manifestação do Ministério Público de Contas acerca da inexistência de indícios de dano ao erário, ressalte-se que esta eg. Primeira Câmara, na Sessão de 28/02/2012, ao apreciar os autos de nº 729.613, Prestação de Contas do Município de Peçanha, exercício de 2006, posicionou-se acerca do assunto no sentido de que:

“.....

A interpretação ministerial segundo a qual o parecer prévio somente poderia opinar pela rejeição quando restasse comprovada a existência de dano ao erário não pode prosperar, como se demonstrará.

.....

A apreciação das contas de governo pode ser analisada segundo os subsistemas técnico-jurídico, político e eleitoral, os quais, apesar de encadeados, possuem efeitos diferentes.

A análise das contas de governo no aspecto técnico-jurídico consiste no exercício da função de controle pelo Tribunal de Contas, a quem compete à emissão do parecer prévio para orientação do Legislativo no respectivo julgamento.

No plano político, têm-se o julgamento pelo Legislativo, o qual, ainda que instruído pelo parecer técnico-jurídico, aprova ou rejeita as contas prestadas pelo Chefe do Executivo, de acordo com um juízo de adequação política. Este julgamento reveste-se de independência, na medida em que pode discordar da opinião do Tribunal de Contas, desde que observado o quórum qualificado instituído pelo § 2º do art. 31 da Constituição da República.

Na esfera eleitoral, a análise ganha maior repercussão no plano dos direitos subjetivos do responsável, considerando que a rejeição das contas no subsistema político poderá provocar a decretação de sua inelegibilidade. Tal efeito, contudo, não é imediato.

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

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Complementar nº 64/1990, a ser apurada nos termos do devido processo legal.

Voltando ao subsistema técnico-jurídico, destaca-se que o parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo não constitui sede apropriada para a análise da ocorrência de dano ao erário, que deve ser investigado nos processos sujeitos a julgamento. (G.N.)

Não se quer dizer, contudo, que durante o exame das contas de governo, não possa o Tribunal de Contas, verificando a existência de indícios de dano ao erário, destacar a respectiva conduta para apuração em processo apartado, para conhecimento e julgamento, obedecendo ao devido processo legal. (G.N.)

No exame das contas de governo o Tribunal de Contas não é instrumentalizado com a coerção própria dos processos sujeitos a julgamento, em que o poder de exigir o ressarcimento é inerente ao exercício da função de controle, nos termos do art. 71, §3º da Constituição da República, que atribui às decisões das Cortes de Contas força de título executivo.

Ou seja, o parecer prévio é instrumento vocacionado a orientar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo, a partir da análise da conformação das políticas públicas implementadas e dos atos políticos praticados em conformidade com a Constituição da República, com as leis orçamentárias e com o ordenamento jurídico.

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”. A análise do “bom governo”, então, tem como baliza o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o governante.

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. (G.N.)

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 maneira, a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas lesões, entretanto, são reprimidas com a rejeição das contas, em sede de julgamento político pelo Legislativo, ao passo que aquelas são passíveis de multa e ressarcimento ao erário.

.....”

Este também é o meu entendimento; a lesão ao erário é questão que deve ser apreciada nos processos sujeitos a julgamento, conforme se depreende do excerto da decisão.

(...)

(sic)

23.No caso *sub examine* a rejeição se deu em função da afronta ao disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, com destaque para o fato da despesa empenhada (R\$29.587.227,68) ter sido superior à receita arrecadada (R\$29.121.563,95).

24.Embora a questão não seja pacífica, em diversas situações análogas, esta casa tem se posicionado pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, conforme pode ser constatado nos seguintes processos: 896.568 (Pedido de Reexame em apenso à Prestação de Contas Municipal n. 872.565), 887.199, 887.199, dentre outros.

25.No mesmo sentido, também merece destaque especial as razões constantes do seguinte excerto:

[ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. EXECUÇÃO]

[...] O fato de ter o responsável empenhado despesas[...] [em] valor [...] inferior aos créditos orçamentários/suplementares autorizados, [...], por si só, não permite concluir terem sido observadas as disposições constitucionais e legais que tratam da matéria orçamentária.

[...] próprio regramento constitucional vedou determinadas alterações orçamentárias, objetivando evitar que a vontade popular, manifestada na lei de meios, seja descaracterizada na sua essência, impondo ao Chefe do Executivo a plena observância desse regramento, permitindo-lhe, apenas e tão somente, promover

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

modificações orçamentárias na fase de execução de acordo com os limites estabelecidos.

[...] Percebe-se, em verdade, a intenção de executar despesas públicas sem atentar para as disposições legais pertinentes, pois, para promover a anulação de dotações, instrumento adequado, haja vista a inexistência de outras fontes de recursos, teria obrigatoriamente o gestor que solicitar autorização ao Poder Legislativo, mediante lei específica, já que os limites previstos na Lei Orçamentária Anual não eram suficientes para a movimentação orçamentária pleiteada.

[...] Entender de forma diferente seria o mesmo que oferecer ao gestor a possibilidade de alterar todo o orçamento aprovado, desde que a execução se limitasse ao valor total inicialmente autorizado, conferindo importância apenas aos aspectos quantitativos do orçamento público, em prejuízo dos aspectos qualitativos que, [...], representam o verdadeiro alvo das limitações constitucionais impostas, com vistas a vincular a execução orçamentária aos programas de governo aprovados pelos representantes do povo.

(Nº. processo: 851673 Data da sessão: 28/02/2012 Relator: AUDITOR GILBERTO DINIZ Natureza: PEDIDO DE REEXAME)

26.Com os fundamentos alhures destacados, tem-se que a mera justificativa de ausência de dano ao erário, s.m.j., por si só não pode ser suficiente para ensejar a não aplicação do disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008.

27.Ademais, não se vislumbra na peça recorrente nenhum outro elemento suficiente para alterar o r. Parecer Prévio emitido.

III - CONCLUSÃO

28.A infringência ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c art. 167, II, da CR/88 é motivo suficiente para a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas atinentes ao exercício de 2012, com espeque no inciso III do art. 45 da LC 102/2008.



DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

29. Assim sendo, *s.m.j.*, este Órgão Técnico opina pelo não provimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

À consideração superior.

DCEM/2ª CFM, 06 de agosto de 2.014.

Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

TC 1210-3