



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 29/11/11

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

PROCESSO Nº 697464 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

---

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sr. Presidente, neste processo há um parecer do Ministério Público com um posicionamento um tanto diferente, razão pela qual vou lê-lo na íntegra.

**Processo nº 697.464**

**Natureza: Prestação de Contas Municipal**

**Jurisdicionado: Município de Delta**

**Responsável: Jorge Manoel da Silva**

**Exercício Financeiro: 2004**

### RELATÓRIO

Tratam os autos da prestação de contas anual do Município de Delta, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 81 a 92, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 33/94 e Resolução nº 04/09.

Cumprir observar que, consoante pesquisa no SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade em relação ao exercício financeiro de 2004, razão pela qual se consideram, neste exame, os índices constitucionais da educação e saúde apurados a partir dos dados informados no SIACE/PCA.

Na manutenção e desenvolvimento do ensino, apurou-se a aplicação de 25,09% da receita base de cálculo, atendendo ao limite exigido no art. 212 da Constituição Federal (fl. 84).

Os gastos com pessoal obedeceram aos limites percentuais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 19, III, e art. 20, III, alíneas “a” e “b”, tendo



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

sido aplicados 45,05%, 40,42% e 4,63% da receita base de cálculo, respectivamente, no município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 85).

Nas ações e serviços públicos de saúde aplicou-se o índice de 9,88% da receita base de cálculo, não se observando o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fl. 85).

Relativamente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, verificou-se o descumprimento do limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, tendo sido transferido ao Legislativo Municipal o valor de R\$6.776,88 (seis mil setecentos e setenta e seis reais e oitenta e oito centavos), correspondente a 0,14% além do legalmente devido (fl. 83).

Constatou-se, ainda, irregularidade na abertura dos créditos adicionais, tendo em vista que foram abertos créditos especiais no montante de R\$856,86 (oitocentos e cinquenta e seis reais e oitenta e seis centavos), sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal e no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 (fl. 82).

Por fim, apontaram-se, na análise inicial, as irregularidades sumarizadas à fl. 86, referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Citado, o responsável não apresentou defesa (fl. 109).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas, sob o fundamento de que o relatório extraído do SIACE não permite deduzir a existência de dano ao erário (fls. 126 a 129).

É o relatório, no essencial.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

Ressalte-se, inicialmente, que as demais falhas elencadas pela unidade técnica à fl. 86, inclusive a aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF, não fazem parte do escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Resolução nº 04/2009 e da Ordem de Serviço TCEMG nº 07/2010, razão pela qual deixo de apreciá-las nestes autos.

De acordo com o estudo técnico realizado à luz da Resolução nº 04/2009 e conforme já relatado, foi observada a legislação de regência quanto à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e aos limites dos gastos com pessoal, por parte do município e dos Poderes Executivo e Legislativo.

No que tange à impropriedade relativa ao repasse à Câmara Municipal, observa-se a inexpressividade da diferença repassada a maior, especialmente quando comparada com o montante dos recursos constitucionalmente devidos - R\$398.586,52 (trezentos e noventa e oito mil quinhentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), representando a diferença somente 0,14% daquele valor, ou seja, R\$6.776,88 (seis mil setecentos e setenta e seis reais e oitenta e oito centavos).

O mesmo se observa em relação aos créditos especiais abertos sem respaldo legal, no valor de R\$856,86 (oitocentos e cinquenta e seis reais e oitenta e seis centavos) que, em relação aos recursos orçamentários geridos no exercício, no total de R\$6.574.459,38 (seis milhões quinhentos e setenta e quatro mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos), representou 0,013%, aproximadamente, nos termos do Balanço Financeiro constante do SIACE.

Dessa forma, sob a visão do planejamento e execução orçamentária, constata-se que os valores excedentes não trouxeram qualquer prejuízo ao equilíbrio fiscal.

Diante desta constatação, impõe-se analisar a questão em face dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a avaliação da lesividade da conduta do administrador. Nessa análise, é cristalina a insignificância da lesão apurada que, do ponto de vista material, não acarretou prejuízo à



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Administração Municipal, sendo desprezível sua repercussão no mundo jurídico, razão pela qual desconsidero as irregularidades apontadas.

Por outro lado, em relação à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, nota-se uma considerável diferença entre o percentual exigido (15%) e os valores efetivamente aplicados (9,88%), resultando uma diferença de 5,12% que, em termos financeiros ou absolutos, representam R\$343.869,57 (trezentos e quarenta e três mil oitocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e sete centavos) que deixaram de ser investidos na saúde pública, contrariando as prescrições contidas no inciso III, do art. 77, do ADCT.

A interpretação ministerial segundo a qual, no parecer prévio, somente se poderia opinar pela rejeição quando restasse comprovada a existência de dano ao erário não pode prosperar.

No exercício do controle externo, são atribuídas ao Tribunal de Contas funções absolutamente distintas entre si, das quais podemos destacar: a função homologatória, na apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão; a função de qualificado assessoramento técnico-jurídico, na emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas dos chefes dos Executivos estadual e municipal; e a função jurisdicionaliforme, no julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens e dinheiros públicos.

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



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

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.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

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*:



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

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 registrada, ao contrariar a determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na saúde, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva, 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, que configura, inclusive, hipótese de intervenção estatal, nos termos do art. 35, III, da Constituição Federal, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do mencionado dispositivo.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,  
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES  
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Por fim, destaque-se o elevado percentual de 50% para suplementação de dotações, consignado no art. 8º da Lei Orçamentária (fl. 93). Flexibilizar em nível tão elevado o orçamento significa retirar da peça orçamentária sua característica precípua: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento configura o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Assim, recomendo à atual Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente o melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

De igual modo, recomendo ao Poder Legislativo que, ao discutir os projetos de leis orçamentárias, atente para essa nociva prática que assegura ao Executivo significativa alteração do orçamento público municipal, avaliando com o devido critério o percentual proposto para suplementação de dotações.

### **CONCLUSÃO**

Por todo o exposto e com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, **voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Sr. Jorge Manoel da Silva, chefe do Poder Executivo do Município de Delta, relativas ao exercício financeiro de 2004, tendo em vista a falta de aplicação do percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, em flagrante desatenção ao inciso III do art. 77 do ADCT, **com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência vota de acordo com o Conselheiro Relator.

**APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**