



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



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

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 13/12/11

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

PROCESSO Nº 697610 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: SARA MEINBERG

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 697.610

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Turvolândia

Interessado: Natal Correia da Costa

Exercício Financeiro: 2004

RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas anual do Município de Turvolândia, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 05 a 18, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 33/94.

Registro que, por força da Decisão Normativa nº 02/2009¹, no presente exame serão consideradas as informações e os elementos de provas acerca dos índices constitucionais da educação e saúde constantes no processo nº 707.639 (fls. 03 a 15), atinente à inspeção ordinária realizada na municipalidade em relação ao exercício financeiro em comento.

Na manutenção e desenvolvimento do ensino, após os ajustes realizados pela unidade técnica, foi apurada a aplicação de 34,76% da receita base de cálculo. Na inspeção *in loco* constatou-se o índice de 34,02%, atendendo ao limite exigido no art. 212 da Constituição Federal, o qual prevalece para fins de emissão deste parecer prévio (fl. 15).

¹ Alterada pela Decisão Normativa nº 01/2010.



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

Constatou-se a regularidade da abertura dos créditos orçamentários e adicionais, nos termos do disposto no art. 167, V, da Constituição da República e nos arts. 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/64 (fl.06).

Relativamente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, verificou-se o cumprimento do limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

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 sido aplicados 41,47%, 39,33% e 1,48% da receita base de cálculo, respectivamente, no município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 15).

Nas ações e serviços públicos de saúde verificou-se, após os ajustes necessários, a aplicação do índice de 14,17% da receita base de cálculo. Prevalece, no entanto, para fins de emissão deste parecer prévio, o índice apurado em inspeção correspondente ao percentual de 13,83%, não observando o mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal, (fl. 15).

Por fim, apontaram-se, na análise inicial, as irregularidades sumarizadas à fl. 18, referentes à do Município.

Citado, o responsável apresentou defesa e os documentos juntados às fls. 78 a 82, os quais foram devidamente examinados pela unidade técnica que concluiu pela permanência da irregularidade apontada (fls. 89 a 91).

O Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, e não sua rejeição, sob o fundamento de que o relatório extraído do SIACE não permite deduzir a existência de dano ao erário, sob pena de violação ao art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008 (fls. 94 a 97).

É o relatório, no essencial.



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

FUNDAMENTAÇÃO

Cumprir destacar que as falhas relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial não constituem o escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução nº 04/2009 e da Ordem de Serviço TCEMG nº 07/2010, razão pela qual deixo de apreciá-las.

Em relação aos recursos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde a defesa alegou que as informações constantes do relatório técnico estão incompletas, tendo em vista que não apresenta um comparativo do valor efetivamente arrecadado no exercício, nos termos do art. 77, inciso III, do ADCT.

As alegações da defesa são inconsistentes pois, embora o prestador tenha informado no Anexo XV do SIACE/PCA a aplicação de 15,17%, correspondentes a R\$468.295,34 (quatrocentos e sessenta e oito mil duzentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos), a inspeção *in loco* apurou somente R\$426.743,65 (quatrocentos e vinte e seis mil setecentos e quarenta e três reais e sessenta e cinco centavos), correspondentes a 13,83%, conforme demonstrativos de fls. 12 e 30 do processo 707.639, em desacordo com o inciso III, do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. A diferença não aplicada, em termos financeiros correspondeu, a R\$36.179,53 (trinta e seis mil cento e setenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

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



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

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 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.



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

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.



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

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.



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

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, 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.

Por fim, destaque-se o elevado percentual de 30% para suplementação de dotações, consignado no art. 2º, alínea b, da Lei Orçamentária, conforme consulta no SIACE PCA. 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.



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

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. Natal Correia da Costa, chefe do Poder Executivo do Município de Turvolândia, 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:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.