

PEDIDO DE REEXAME N. 802868

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Pratápolis
Recorrente: Maria do Rosário Rosa
Processo Principal: Prestação de Contas Municipal n. 686729
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PEDIDO DE REEXAME. PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DIVERGÊNCIA NA APURAÇÃO DAS RECEITAS BASE DE CÁLCULO DO ENSINO E DA SAÚDE. FALHA FORMAL. NÃO-APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DOS RECURSOS DO FUNDEF COM A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL. EXAME PREJUDICADO. DIVERGÊNCIAS NO BALANÇO PATRIMONIAL E NA ANÁLISE COMPARATIVA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM CONFRONTO COM O RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. MATÉRIA APRECIADA EM PROCESSO PRÓPRIO. DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO SUPERIOR AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NÃO RECONDUÇÃO DO LIMITE NOS DOIS QUADRIMESTRES DO EXERCÍCIO SEGUINTE CONFORME ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000. DESCUMPRIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. MANTIDO O PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1. O afastamento das irregularidades relativas às divergências na apuração das receitas base de cálculo dos recursos a serem alocados no ensino e na saúde, à falta de aplicação do percentual mínimo dos recursos do FUNDEF com a remuneração dos profissionais do magistério, e às divergências no Balanço Patrimonial e na análise comparativa da Prestação de Contas em confronto com o Relatório de Gestão Fiscal possibilita dar provimento parcial ao pedido de reexame.
2. A não recondução do percentual de gastos com pessoal aos limites legais, apurado ao final do prazo estabelecido no art. 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000, é irregular, uma vez que não foi atendida a situação pretendida pelo legislador de que os excessos porventura apurados sejam regularizados e não ocasionem impactos recorrentes nas contas públicas.
3. Mantém-se o parecer prévio pela rejeição das contas, em decorrência de excesso verificado no dispêndio com pessoal, no âmbito do Poder Executivo Municipal, cujo índice de 56,46% extrapolou o limite de 54,00% impostos pela alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000, e, ainda, por não ter sido observado o disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segunda Câmara
24ª Sessão Ordinária – 24/08/2017

I – RELATÓRIO

Trata-se do pedido de reexame interposto pela Sra. Maria do Rosário Rosa, Prefeita do Município de Pratápolis, na gestão 2001 a 2004, em face do parecer prévio emitido pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 9/12/2008, pela rejeição das contas relativas ao exercício financeiro de 2003, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 686.729, tendo em vista, consoante as notas taquigráficas de fls. 131 a 138, as seguintes irregularidades: divergência na apuração das Receitas Base de Cálculo do Ensino e da Saúde; não-aplicação do percentual mínimo dos recursos do FUNDEF com a remuneração dos profissionais do Magistério do Ensino Fundamental (56,63%); não-cumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (56,46%); e divergências no Balanço Patrimonial e na análise comparativa da Prestação de Contas em confronto com o Relatório de Gestão Fiscal.

Alegou a recorrente, em síntese, conforme petição de fls. 01 a 08 destes autos, que:

- a divergência na receita base de cálculo do Ensino e da Saúde se deu em razão de a Unidade Técnica ter nela incluído os valores correspondentes às Multas e Juros de Mora, IPTU e ISS, o que foi acatado pelo Município, que procedeu aos ajustes necessários. Ressaltou, contudo, que, mesmo com as alterações feitas, os índices do ensino e da saúde foram cumpridos;
- o percentual dos recursos do FUNDEF com a remuneração dos profissionais do Magistério do Ensino Fundamental, apontado pela Unidade Técnica, ocorreu em virtude de lançamento indevido no Anexo III do SIACE/PCA – 2003 e que o percentual aplicado foi de 59,99%, “cumprindo assim o disposto na Constituição Federal”;
- o percentual de aplicação dos gastos com pessoal apurado pela Unidade Técnica, de 60,02%, não corresponde à realidade, pois os técnicos não consideraram as deduções das despesas com indenizações por demissão voluntária (R\$25.459,78), as sentenças judiciais do exercício anterior (R\$5.566,06), bem como as despesas com inativos e pensionistas (R\$9.000,00). Feitas essas deduções, o percentual ultrapassado de 3,35% é irrisório e deve-se levar em conta o princípio da proporcionalidade das penas;
- o Município efetuou todos os ajustes necessários no SIACE/LRF.

Por fim, aduziu que as irregularidades apontadas foram sanadas e que não passaram de erros formais, que não trouxeram prejuízo ao erário.

Ao examinar as razões trazidas pela recorrente, a Unidade Técnica, fls. 79 a 82, concluiu pela manutenção da decisão atacada, ressalvado o apontamento relativo à Saúde e ao Ensino.

A seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal, em seu pronunciamento de fls. 85 a 95, em sede de juízo de admissibilidade, opinou pelo conhecimento do recurso.

No mérito, o *Parquet* de Contas manifestou-se:

- a) pela anulação do parecer prévio emitido de fls. 133/138, em virtude da impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, pelo decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do parecer prévio definitivo e pelo decurso do prazo decadencial de cinco anos sem o julgamento das contas prestadas, com base na Constituição de 1988, arts. 71, I, e 31, § 2º; na Constituição do Estado de Minas

Gerais, arts. 76, I, e 180; e na aplicação por analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008; 65 da Lei Estadual nº 14.184, de 2002; 1º do Decreto nº 20.910, de 1932; 168 e 173 do CTN; 54 da Lei Federal nº 9.784, de 1999; e 1º da Lei Federal nº 9.873, de 1999; e

b) pelo prejuízo do pedido de reexame formulado pelo gestor.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Em preliminar, verifico que o pedido de reexame é próprio, pois ataca parecer prévio emitido por esta Corte de Contas. Ademais, foi formulado por parte legítima e dentro do prazo legal, considerando que o aviso de recebimento da intimação da gestora responsável foi juntado aos autos do processo principal em 17/7/2009 e a petição recursal protocolizada neste Tribunal em 6/8/2009, dentro, portanto, do trintídio legal, nos termos dos dados constantes na Certidão de fl. 74, estando atendidos, pois, os pressupostos estabelecidos nos arts. 324, 325, 349 e 350 da Resolução nº 12, de 2008.

MÉRITO

De início, embora o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal não balize ou vincule a atuação do Relator, tampouco a deliberação do Colegiado competente, entendo que esse novo conceito, ora aderente às anteriores manifestações ministeriais pela aplicação do instituto da decadência em processos de prestação de contas anuais de prefeito municipal, deve ser ainda combatido.

De início, ressalto que a análise da questão em destaque deve ter como parâmetro as características inerentes ao controle externo, função reservada, de forma expressa, pela Constituição da República ao Poder Legislativo, que será auxiliado nesse mister pelo Tribunal de Contas.

A matéria relacionada à obrigatoriedade, apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos arts. 70 e 71, I, e, especialmente para os Municípios, no art. 31, §§ 1º e 2º, devendo essas prescrições ser simetricamente observadas pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios.

A sinopse constitucional acerca da matéria, portanto, é bastante clara e precisa, pois, segundo a Lei Maior, compete ao Legislativo, e somente a esse Poder constituído, julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo, depois da necessária e indispensável atuação do Tribunal, mediante a emissão de parecer prévio sobre tais contas.

Essa competência, decerto, não poderia ter sido outorgada a outro Poder constituído da República, eis que o Legislativo representa o povo, fonte primária e titular dos recursos e bens públicos.

Na espécie, a deliberação das Cortes de Contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, frisa-se, o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo.

Essa circunstância, em conclusão antecipada, profliga, por si, o parecer do Ministério Público, pois, em se tratando, *in casu*, de atuação de caráter opinativo, de plano, está afastada, mesmo por analogia, a aplicabilidade do prazo decadencial da pretensão

punitiva do Tribunal de Contas, conforme previsto no art. 110-H da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Em verdade, a Constituição da República, ao prescrever que se observe procedimento complexo para o julgamento das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), almeja que a decisão sobre tais contas, de cunho político-administrativo, não tenha apenas valoração política, mas também fundamentação técnico-jurídica consubstanciada no parecer prévio do Tribunal de Contas. Isso porque nessas contas são analisados os planos de governo e respectiva execução, sob os enfoques orçamentário e financeiro, aspectos contábeis e patrimoniais da gestão, bem assim o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com ensino, saúde, pessoal).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, reconheceu, na ADI nº 261-9, a imprescindibilidade do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal, não podendo diploma inferior à Carta Magna alterar, de forma significativa, o sistema de controle externo estabelecido pela Constituição da República.

Ora, se diploma inferior não pode dispor diferentemente do que prescreve a Constituição Federal, em matéria relacionada ao controle externo, é teratológico cogitar que limitação temporal à atuação do Tribunal de Contas, estabelecida em Constituição Estadual, possa obstaculizar, por via reflexa, o julgamento das contas de governo outorgado ao Poder Legislativo, incondicionalmente. Norma legal inferior, com tal conteúdo, além de colidir frontalmente com a Carta Política da República, como já decidiu o STF, fere de morte o princípio federativo, que se funda na autonomia das unidades federadas.

Ademais, outro aspecto a ser considerado é que o interesse pelo julgamento das contas anuais de governo não pode ser perscrutado apenas sob o enfoque delineado pelos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. É que tal julgamento tem dimensão metaindividual, por tratar-se de direito de toda a coletividade e não apenas do prestador. Afinal, o povo, fonte primária do poder e dos recursos públicos, tem o direito de ser informado, a qualquer tempo, sobre a gestão pública confiada ao representante escolhido para essa função, sobretudo considerando-se que os agentes políticos podem exercer vários mandatos eletivos.

Com efeito, o direito ou a pretensão de a sociedade obter informações para avaliar a gestão pública de seus representantes, ou mesmo a vida pregressa daqueles que se candidatam a representá-la, jamais e em tempo algum, pode decair ou prescrever, porquanto o poder é exercido em nome do povo, o que faz da escolha pelo voto popular depositado nas urnas eleitorais a mais lúdica, salutar e desejável forma de depuração política.

De fato, podem ser passíveis de prescrição, nos termos da legislação pertinente a cada esfera, ressalvada, por óbvio, possível ação de ressarcimento por dano causado ao erário, eventuais repercussões civis ou penais decorrentes do julgamento das contas de governo, considerando que a decisão do Poder Legislativo cinge-se aos aspectos político-administrativos da gestão.

Em tempos de tecnologia avançada, como os atuais, cabe aos Tribunais de Contas, pois, aprimorarem sua atuação, utilizando-se da melhor forma possível dos recursos e das ferramentas geradas pela tecnologia da informação e das comunicações, a fim de dar respostas mais céleres aos seus jurisdicionados e à sociedade. Esse, a propósito, é o

desiderato da Corte de Contas mineira, materializado em inúmeras medidas para agilizar a apreciação das contas dos prefeitos municipais, notadamente o desenvolvimento do SIACE e do SICOM, como a racionalização do exame dessas contas com a edição da Resolução nº 04, de 2009.

Diante de todo o exposto, entendo que não há impedimento para que o Tribunal de Contas analise o pedido de reexame interposto contra o parecer prévio emitido pelo Colegiado da Segunda Câmara desta Corte.

Ressalto que, não obstante a execução orçamentária, financeira e patrimonial, a aplicação de recursos do FUNDEF/FUNDEB, bem como o comparativo das informações constantes do SIACE/PCA e SIACE/LRF não fazerem parte do escopo atual para a análise da prestação de contas municipal, foram esses itens considerados irregulares na apreciação da Prestação de Contas Municipal nº 686.729, na Sessão da Segunda Câmara de 9/12/2008, e, portanto, devem ser examinados, também, nestes autos. Entretanto, entendo que essas ocorrências não devem ensejar rejeição das contas pelos seguintes motivos:

- as divergências apontadas na execução patrimonial são de natureza formal e não caracterizaram má-fé ou prejuízo ao erário. Registro apenas que a Contabilidade Municipal deve conciliar os demonstrativos por ela elaborados;
- para as divergências entre o SIACE/LRF e o SIACE/PCA, do exercício em análise, foi constituído processo próprio autuado sob o nº 742.772, apreciado pela Primeira Câmara na Sessão de 23/10/2009, conforme consulta realizada no SGAP;
- no que tange à aplicação dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do Magistério do Ensino Fundamental, verifica-se, pelas análises realizadas pela Unidade Técnica, que as alegações apresentadas pela recorrente não foram suficientes para alterar o percentual de 56,63%, apurado na Prestação de Contas autuada sob o nº 686.729. Contudo, entendo que essa matéria está sujeita a julgamento pelo Tribunal de Contas, mesmo porque demandaria nível de detalhamento que não é alcançado em processo sujeito a parecer prévio, como, a propósito, é o entendimento da Corte em casos análogos.

Da mesma forma, entendo que as divergências na apuração das Receitas Base de Cálculo do Ensino e da Saúde não ensejam rejeição das contas, tendo em vista que a recorrente acatou as alterações realizadas e, mesmo assim, conforme se infere da análise realizada pela Unidade Técnica, fls. 99 e 100, os ajustes promovidos na base de cálculo não comprometem os percentuais de aplicação de recursos no ensino e na saúde, tendo sido aplicado 29,96% e 30,80%, respectivamente.

De outro lado, em relação ao limite com gastos de pessoal, compulsando os autos de prestação de contas, fl. 132 do Processo nº 686.729, verifico que o Poder Executivo gastou, no exercício de 2003, 56,46% da Receita Corrente Líquida (R\$4.902.892,99), percentual mantido pela Unidade Técnica depois da análise das justificativas apresentadas pela recorrente nestes autos, ultrapassando, assim, 2,46% do limite autorizado na Lei Complementar nº 101, de 2000.

Importante consignar que, por ocasião do exame da defesa apresentada nos autos da prestação de contas, a Unidade Técnica já havia excluído os valores de R\$5.566,06 e de R\$9.000,00, concernentes, respectivamente, às sentenças judiciais do exercício anterior e aos inativos e pensionistas, salientando que no total da despesa com pessoal, demonstrado no Anexo IV do SIACE/PCA, não é computado o valor relativo às

indenizações por demissão, razão pela qual não há falar em dedução do montante de R\$25.459,78.

Vê-se, pois, que o percentual excedente corresponde a R\$120.611,17, valor esse que não pode ser considerado inexpressivo, como pleiteia a responsável, para um Município que, no exercício em exame, teve orçamento de R\$5.550.000,00. Ademais, em consulta realizada no SIACE/LRF, cujos demonstrativos junto aos autos, constata-se que o percentual excedente não foi eliminado nos dois quadrimestres seguintes, como determinado pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000, tendo em vista que, nos 1º e 2º quadrimestres do exercício de 2004, os percentuais gastos com pessoal pelo Poder Executivo foram, respectivamente, de 55,91% e 58,68%. Verifica-se, até, aumento do excesso apurado em 2003, no 2º quadrimestre de 2004.

Assim sendo, deve ser mantida a ilegalidade, por inobservância às disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como demonstrado.

III – CONCLUSÃO

Em preliminar, conheço do pedido de reexame, por próprio, tempestivo e interposto por parte legítima, tudo em conformidade com as disposições regimentais.

No mérito, dou provimento parcial ao pedido de reexame, para reformar a decisão da Segunda Câmara proferida nos autos de nº 686.729, na Sessão realizada de 9/12/2008, por considerar que subsiste razão à recorrente para afastar as irregularidades relativas às divergências na apuração das receitas base de cálculo dos recursos a serem alocados no ensino e na saúde, à falta de aplicação do percentual mínimo dos recursos do FUNDEF com a remuneração dos profissionais do magistério, às divergências no Balanço Patrimonial e na análise comparativa da Prestação de Contas em confronto com Relatório de Gestão Fiscal.

Todavia, fica mantida a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do exercício financeiro de 2003, prestadas pela Sra. Maria do Rosário Rosa, ex-Prefeita do Município de Pratápolis, em razão do descumprimento, por parte do Poder Executivo Municipal, do limite percentual de gastos com pessoal, definido pela alínea ‘b’ do inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, destacando que não houve a observância das disposições contidas no art. 23 desse diploma legal.

Cumpram-se as disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I**) na preliminar, conhecer do pedido de reexame, uma vez que é próprio, pois ataca parecer prévio emitido por esta Corte de Contas, foi formulado por parte legítima e dentro do prazo legal, considerando que o aviso de recebimento da intimação da gestora responsável foi juntado aos autos do processo principal em 17/7/2009 e a petição recursal protocolizada neste Tribunal em 6/8/2009, dentro do trintídio legal, nos termos dos dados constantes nos autos, e, portanto, atendidos os pressupostos estabelecidos nos arts. 324, 325, 349 e 350 da Resolução n. 12, de 2008; **II**) no mérito, dar provimento parcial ao pedido de reexame, para reformar a decisão da Segunda Câmara proferida nos autos de n. 686.729, na

Sessão realizada de 9/12/2008, por considerar que subsiste razão à recorrente para afastar as irregularidades relativas às divergências na apuração das receitas base de cálculo dos recursos a serem alocados no ensino e na saúde, à falta de aplicação do percentual mínimo dos recursos do FUNDEF com a remuneração dos profissionais do magistério, às divergências no Balanço Patrimonial e na análise comparativa da Prestação de Contas em confronto com Relatório de Gestão Fiscal; **III**) manter a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do exercício financeiro de 2003, prestadas pela Sra. Maria do Rosário Rosa, ex-Prefeita do Município de Pratápolis, em razão do descumprimento, por parte do Poder Executivo Municipal, do limite percentual de gastos com pessoal, definido pela alínea 'b' do inciso III do art. 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000, destacando que não houve a observância das disposições contidas no art. 23 desse diploma legal; **IV**) determinar o cumprimento das disposições regimentais, sobretudo aquelas contidas no art. 353.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2017.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado eletronicamente)

RB

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**