Acórdão – Primeira Câmara

912251, PEDIDO DE REEXAME, apensado a Prestação de Contas Municipal, **n. 679321,** Prefeitura de Varjão de Minas, 2002.
Apensos n. 809377 – Agravo e n. 707257 – Processo Administrativo
Parte(s): Adão Rodrigues Alves
Procurador(es) constituído(s): Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira – OAB/MG 139385 e outros
MPTC: Maria Cecília Borges

Relator: Conselheiro José Alves Viana

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS – PRELIMINAR – CONHECIMENTO – MÉRITO – DESPROVIMENTO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.
Nega-se provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara – Sessão do dia 23/09/2014

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

PROCESSO Nº:	**912.251**
NATUREZA:	**PEDIDO DE REEXAME**
ÓRGÃO:	**PREFEITURA MUNICIPAL DE VARJÃO DE MINAS**
RECORRENTE:	**ADÃO RODRIGUES ALVES (Prefeito à época)**
PROCESSO PRINCIPAL:	**679.321 (Prestação de Contas Municipal)**
EXERCÍCIO:	**2002**
APENSOS:	**707.257 (Processo Administrativo) e 809.377 (Agravo)**

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame formulado pelo Sr. Adão Rodrigues Alves, Prefeito do Município de Varjão de Minas no exercício financeiro de 2002, em face do parecer prévio emitido pela Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 10/12/2013, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 679.321, pela "rejeição" das contas prestadas.

Admitido o recurso, foram os autos remetidos à unidade técnica e ao Ministério Público junto ao Tribunal, restando produzidos os pareceres de fls. 18/20 e 28/28-v, respectivamente, ambos pelo não provimento do pedido de reexame e manutenção do parecer prévio emitido.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – PRELIMINAR

Da Admissibilidade do Recurso

À luz das disposições contidas nos arts. 329, 349 e 350 da Resolução nº 12/2008, conheço do presente Pedido de Reexame.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

II.2 – MÉRITO

Consoante se depreende das Notas Taquigráficas de fls. 133/137 nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 679.321, decidiu a Primeira Câmara, em sessão do dia 10/12/2013, emitir parecer prévio pela "rejeição" das contas prestadas pelo Sr. Adão Rodrigues Alves, Prefeito do Município de Varjão de Minas no exercício financeiro de 2002, em razão da aplicação de 13,63% (treze vírgula sessenta e três por cento) da receita de impostos e transferências nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, descumprindo o mínimo exigido pelo inciso III do art. 77, do ADCT, índice esse apurado em inspeção realizada no Município, constante dos autos do Processo Administrativo nº 707.257.

Insurge-se o recorrente alegando, em síntese, (a) a ausência de decisão transitada em julgado no Processo Administrativo nº 707.257 impede a utilização dos dados nele apurados, (b) a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, (c) a aplicação, pelo Município, de 13,63% da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No intento de analisar os diferentes pontos questionados, dividirei o voto em tópicos.

a) Ausência de decisão transitada em julgado no Processo Administrativo nº 707.257 como impedimento para a utilização dos índices apurados na inspeção

O recorrente alega que, como ainda não houve deliberação do TCE no Processo Administrativo nº 707.257, os dados colhidos na inspeção objeto daquele processo não poderiam ser utilizados na Prestação de Contas.

Esclareço que na Prestação de Contas nº 679.321, para a emissão do parecer prévio, foram utilizados índices apurados *in loco* pela inspeção objeto do Processo Administrativo nº 707.257. Em outras palavras, a inspeção do Processo Administrativo, apurou vários itens, dentre os quais, os índices de Saúde e Educação informados na Prestação de Contas nº 679.321.

Com base nesses valores apurados na inspeção, o Tribunal emitiu parecer prévio, na Prestação de Contas nº 679.321, pela rejeição das contas, com base no art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, em razão da aplicação de 13,63% da receita de impostos e transferências nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, descumprindo o mínimo exigido pelo inciso III do art. 77 do ADCT.

Toda a tramitação obedeceu ao disposto na Decisão Normativa nº 02/2009, que fixa procedimentos a serem adotados para racionalização da análise das Prestações de Contas Anuais dos Chefes do Poder Executivo Municipal relativas aos exercícios financeiros de 2000 a 2007, em especial:

> Art. 2º **As informações e os elementos de prova dos índices apurados em inspeção**, bem assim a defesa do Chefe do Poder Executivo Municipal, o reexame técnico e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, se houver, **deverão ser considerados nas Prestações de Contas Anuais, para fins de emissão do parecer prévio**.
>
> Parágrafo Único. **Será restabelecido o contraditório nos autos das Prestações de Contas**, sempre que os percentuais apurados nas inspeções forem divergentes dos índices constantes nas Prestações de Contas Anuais. (Grifo nosso.)

No caso em tela, na Prestação de Contas nº 679.321, o gestor foi citado (fl. 110 daqueles autos) e apresentou defesa (fl. 114 a 119 daqueles autos) acerca do percentual de aplicação de recursos na Saúde apurado em inspeção local, tudo em consonância com a regência normativa dos procedimentos a serem adotados para análise das Prestações de Contas.

Assim, não encontra amparo a alegação do recorrente de que os índices apurados *in loco* só poderiam ser utilizados após o transito em julgado do Processo Administrativo. Afinal, **o gestor teve a oportunidade para se defender acerca dos índices apurados na inspeção, de modo que o devido processo legal foi observado**.

b) Prescrição

O recorrente pleiteou o reconhecimento do instituto da prescrição no Processo Administrativo nº 707.257. Entretanto, nos termos do art. 108 da LC nº 102/08, o pedido de reexame é o recurso apto a reformar o Parecer Prévio[1]. Logo, analisarei a incidência da prescrição em relação ao parecer emitido nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 679.321[2].

Inicialmente, observo que os artigos 110-A e 110-B da Lei Complementar n. 102/2008, reconhecem a prescrição no âmbito interno desta Corte de Contas **apenas em relação à pretensão punitiva**.

---

[1] Com relação ao Processo Administrativo nº 707.257, devo anotar que ainda não houve decisão de mérito e, quando ele voltar a tramitar, a prescrição será nele analisada.

[2] Assinalo que, por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição poderá ser arguida a qualquer tempo, mesmo em grau recursal, ainda que, quando do julgamento primevo, a Corte não tenha se pronunciado acerca do instituto ou mesmo não tenha o responsável a ela se referido.

Por sua vez, **o parecer prévio não possui natureza punitiva**. Constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, com o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo. Assim, **não está sujeito a prazo prescricional**.

Nesse particular, saliento que o entendimento de que a prescrição não incide sobre Prestações de Contas encontra-se sedimentado nesta Corte. Senão vejamos:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS — PREFEITURA MUNICIPAL **— EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO — PEÇA TÉCNICO-JURÍDICA OPINATIVA — AFASTADA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO** — JULGAMENTO PELO LEGISLATIVO — DIMENSÃO METAINDIVIDUAL — DIREITO DA COLETIVIDADE — II. PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS PRESTADAS
>
> 1. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, com o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo.
>
> 2. Não se admite a interposição de limitação temporal à atuação do Tribunal de Contas, quando o julgamento das contas de governo, outorgado ao Poder Legislativo, possa, por via reflexa, ser obstaculizado, tendo em vista tratar-se de direito da coletividade.
>
> (...)
>
> (...) 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 lídima, 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. (Prestação de Contas n. 680.603, Relator Cons. Substituto Gilberto Diniz, Sessão do dia 04/09/2012) (Grifo nosso.)

Em outra ocasião, manifestou-se o Tribunal:

> 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, a prejudicial de mérito ventilada pelo recorrente, 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. (...)

> A propósito, **o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, reconheceu**, na ADI n° 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 lídima, salutar e desejável forma de depuração política. (...). (Pedido de Reexame nº 887.794, Rel. Cons. Subsituto Gilberto Diniz, Sessão do dia 13/08/13) (Grifo nosso.)

Assim, assentado o entendimento de que o instituto da prescrição não incide sobre os pareceres prévios, fica afastada a sua incidência na Prestação de Contas nº 679.321.

c) Índice aplicado pelo Município nas Ações e Serviços Públicos de Saúde

O recorrente alega que, apesar do não cumprimento do índice mínimo exigido constitucionalmente, "(...) no exercício de 2003 aplicou na saúde [recursos] suficientes para compensar o suposto déficit no exercício de 2002.", o que vem ao encontro da regulamentação da matéria trazida pela Lei Complementar nº 141/2012, a qual estabelece em seu art. 25, *in verbis*:

> Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Em seguida, faz uma analogia com a possibilidade de compensação, no exercício seguinte, dos recursos aplicados abaixo do mínimo na Educação, nos termos da Lei nº 7.348/85, com a respectiva jurisprudência emanada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Finaliza, concluindo que "`(...) portanto, tendo o Município de Varjão de Minas aplicado, no exercício de 2003, recursos na saúde acima do mínimo, depreende-se que o déficit do exercício de 2002 foi devidamente compensado, sendo forçosa a reforma da decisão recorrida."

Em sede de reexame, às fls. 18 a 26, o órgão técnico, primeiramente, registra que **o Requerente não apresentou nenhuma documentação que propiciasse uma nova análise de aplicação dos recursos na Saúde.** Na sequência, informa que, conforme consta das notas

taquigráficas referentes à apreciação dos autos da Prestação de Contas nº 686284, relativa ao exercício de 2003, foi aplicado o percentual de 15,22% dos recursos na Saúde, sendo que o excedente de 0,22% não seria suficiente para compensar a aplicação insuficiente em 2002 – caso esta compensação fosse permitida. Aduz, ainda, que o referido art. 25 da Lei Complementar nº 141/2012 "(...) realmente permite a compensação do percentual não aplicado, mas não com o intuito de eximir o gestor de aplicar o mínimo exigido pela CF/88 e sim de não prejudicar a população do município com os recursos não aplicados (...)", eis que o próprio texto da lei estabelece que "*eventual diferença que implique em não atendimento, **deve ser acrescida ao montante mínimo do exercício, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência** e das sanções cabíveis."* (destaquei). Assim, entende que não cabe razão ao defendente e se manifesta no sentido de **não provimento do presente recurso** e confirma a aplicação de 13,63% da receita base de cálculo na Saúde, apurados na inspeção *in loco.*

Acolho o posicionamento do órgão técnico, destacando que a Lei Complementar nº 141/2012 não alterou **a exigência de aplicação do percentual mínimo constitucional de 15% em cada exercício** – ao contrário, esta foi **acrescida da obrigatoriedade da aplicação da eventual diferença a menor no exercício seguinte**, caso este mínimo não seja atingido no exercício encerrado.

Portanto, ainda que tivesse sido aplicado, no exercício de 2003, o percentual de 16,37%, correspondente ao mínimo constitucional de 15% acrescido da diferença a menor de 1,37% aplicada no exercício anterior, a ocorrência no exercício de 2002 não seria regularizada, exatamente porque a aplicação na Saúde não atingiu o mínimo de 15% naquele exercício – razão pela qual **concluo pela permanência da irregularidade relativa à não aplicação mínima dos recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde,** contrariando ao disposto no inciso III, do artigo 77, do ADCT, com redação dada pelo artigo 7º, da EC 29/2000.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **nego provimento ao presente Pedido de Reexame interposto pelo** Sr. Adão Rodrigues Alves, então Prefeito do Município de Varjão de Minas, e, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal, **mantenho a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao exercício financeiro de 2002**, à vista da não aplicação dos recursos mínimos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Intime-se o recorrente desta decisão e dê-se seguimento ao feito cumprindo-se as disposições regimentais.

À Secretaria da Primeira Câmara para inclusão em pauta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: I) preliminarmente, à luz das disposições contidas nos arts. 329, 349 e 350 da Resolução n. 12/2008, em conhecer do Pedido de Reexame, II) no mérito, em negar provimento ao recurso, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal, e manter a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao exercício financeiro de 2002, à vista da não aplicação dos recursos mínimos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde. Intime-se o recorrente desta decisão e dê-se seguimento ao feito, cumprindo-se as disposições regimentais.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de setembro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

MR/RAC

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n. 02/2012 e na Decisão Normativa n. 05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br , código verificador n. 753899