TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 28/02/12

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

PROCESSO Nº 729613 – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: CRISTINA ANDRADE MELO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 729.613

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Peçanha

Responsável: Antônio Rangel de Queiroz Filho

Exercício Financeiro: 2006

I - RELATÓRIO

Tratam os autos da prestação de contas anual do Município de Peçanha, relativa ao exercício financeiro de 2006, analisada no estudo técnico de fls. 05 a 67, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 33/94.

Cumpre observar que, consoante pesquisa no SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade em relação ao exercício financeiro de 2006, 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 29,94% da receita base de cálculo, atendendo ao limite exigido no art. 212 da Constituição Federal (fl. 17).

Nas ações e serviços públicos de saúde aplicou-se o índice de 19,16% da receita base de cálculo, observando-se o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fl. 18).

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

Para aferição do referido percentual, o órgão técnico excluiu da base de cálculo o valor de R$702.382,09 (setecentos e dois mil trezentos e oitenta e dois reais e nove centavos), relativos a recursos de convênios (fls. 66/67).

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 48,50%, 45,54% e 2,96% da receita base de cálculo, respectivamente, no município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 17).

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$8.949,10 (oito mil novecentos e quarenta e nove reais e dez centavos), correspondente a 0,13% além do legalmente devido (fl. 08).

Constatou-se, ainda, irregularidade na abertura dos créditos adicionais, tendo em vista que foram abertos créditos suplementares no valor de R$700.752,48 (setecentos mil setecentos e cinqüenta e dois reais e quarenta e oito centavos), sem a devida cobertura legal, bem como de créditos suplementares/especiais no valor de R$940.975,95 (novecentos e quarenta mil novecentos e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), sem recursos disponíveis, contrariando, respectivamente, os arts. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64.

Por fim, apontaram-se, na análise inicial, as irregularidades sumarizadas à fl. 21, referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Citado, o responsável apresentou a defesa de fls. 77 a 122, tendo o órgão técnico procedido o reexame das irregularidades, não tendo a defesa logrado sanar as falhas apontadas, conforme análise às fls. 125 a 127.

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 a conclusão da existência de dano ao erário (fls. 180 a 183).

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Impende ressaltar que as demais falhas elencadas pela unidade técnica à fl. 21, não fazem parte do 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 nestes autos.

De acordo com o estudo técnico realizado e conforme já relatado, foi observada a legislação de regência quanto à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, às ações e serviços públicos de saúde 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 que o órgão técnico, ao proceder à aferição dos valores repassados ao Legislativo, deduziu da base de cálculo a receita para formação do FUNDEF (fl. 32), no montante de R$1.078.723,95 (um milhão setenta e oito mil setecentos e vinte e três reais e noventa e cinco centavos), o que resultou no aparente descumprimento do limite previsto pelo art. 29A da Constituição Federal (fl. 08).

A questão relativa à composição da base de cálculo para efeito de repasse ao Poder Legislativo tem sido tormentosa no âmbito deste Tribunal, culminando na instauração de vários incidentes de uniformização, a exemplo dos processos nºs 685116, 687332, 686880 e 687192.

Embora a EC nº 25 tenha entrado em vigor em 01/01/01, a teor do disposto em seu art. 3º, somente na sessão do dia 06/04/05, após exaustivos debates, esta Corte pacificou o entendimento pela exclusão das receitas do FUNDEF da base de cálculo para efeito de transferência ao Poder Legislativo. Assim, foi editada a Súmula nº 102 que, em sua redação originária publicada no "MG" de 01/02/06, expressamente prescrevia:

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

> As transferências do FUNDEF e as transferências de complementação do FUNDEF, recebidas pelo Município, não integram o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais a que se refere o artigo 29-A da Constituição Federal, por terem destinação prevista em lei, desde o momento do repasse.

Posteriormente, o Tribunal de Contas reeditou o conteúdo desta súmula, com o propósito de explicitar a orientação aos seus jurisdicionados, dando concretude à jurisprudência sobre o tema, *in verbis:*

> A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recurso à Câmara Municipal. (Publicada em 16/04/08).

Constata-se, pois, que a exclusão das receitas do FUNDEF/FUNDEB da base de cálculo para efeito de repasse ao Poder Legislativo não era matéria pacífica nesta Corte de Contas, mesmo após a edição da Súmula nº 102, que, editada em 01/02/06, foi revisada em 26/11/08.

A questão foi novamente apreciada, quando da resposta à Consulta nº 837.614, na sessão plenária do dia 29/06/11, na qual o colegiado deste Tribunal decidiu pela suspensão da eficácia da Súmula nº 102.

Recentemente, este Tribunal, na sessão do dia 19/10/11, decidiu que a contribuição municipal feita ao FUNDEF/FUNDEB custeada por recursos próprios deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal e, mais: quanto às prestações de contas que não foram ainda apreciadas no âmbito desta Corte, ou em fase de pedido de reexame, sua análise deverá ser feita com base na interpretação mais benéfica, sendo possível a retroatividade do entendimento atual, caso seja ele mais favorável ao gestor.

A ocorrência de decisões divergentes sobre o mesmo tema provoca a instabilidade jurídica tanto no âmbito da Corte Julgadora, porque revela a

TRIBUNAL DE CONTAS Taquigrafia Fl. _____ MINAS GERAIS

discordância de entendimento entre os seus membros sobre a questão, como também e, sobretudo, em relação ao próprio jurisdicionado, que fica desprovido da confiança necessária no órgão judicante, já que inexiste a uniformização intelectiva suficiente para decidir, acarretando incerteza quanto à melhor interpretação do instrumento legal, gerando, inclusive, reflexos negativos à condução da gestão administrativa.

Neste contexto, oportuno transcrever a posição do Supremo Tribunal Federal quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 198604, do qual foi Relator o Exmo. Ministro Cezar Peluso. Naquela oportunidade, a Suprema Corte de Justiça, ao analisar a matéria submetida a sua apreciação, contemplando questão controvertida, como ocorre no caso ora analisado, salientou:

> O Supremo Tribunal Federal deve evitar a adoção de soluções divergentes, principalmente em relação a matérias exaustivamente discutidas por seu Plenário. A manutenção de decisões contraditórias compromete a segurança jurídica, porque provoca nos jurisdicionados inaceitável dúvida quanto à adequada interpretação da matéria submetida a esta Suprema Corte. (Recurso Extraordinário 198604. Relator Min. Cezar Peluso. Relatora p/Acórdão: Min. Ellen Gracie. 26/03/2009) – grifo nosso.

Em suma, a instabilidade jurídica acarreta ofensa ao princípio da segurança jurídica, porque afeta o devido processo legal à medida que provoca gravoso dano à ordem jurídica. Desse modo, ao aplicador do direito compete à tarefa de utilizar o melhor método hermenêutico para subsunção da norma ao caso concreto na busca da justiça, cabendo à jurisprudência a finalidade de revelação do direito com a clareza e precisão necessárias à perfeita compreensão do direito.

Com estes fundamentos, uma vez que os presentes autos envolvem questão doutrinária e jurisprudencial sobre a qual este Tribunal de Contas não detinha posição uniformizadora, haja vista que a Súmula nº 102, teve sua eficácia suspensa, com o consequente cancelamento do seu enunciado em 19/10/11, em razão do novo entendimento desta Corte exarado na Consulta nº 837.614,

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

considerando para composição da base de cálculo a arrecadação do exercício anterior sem exclusão da sobredita parcela de receita, verificou-se que o repasse ao Poder Legislativo no importe de R$553.150,00 (quinhentos e cinquenta e três mil cento e cinquenta reais), correspondeu a 7,01% da receita base cálculo. Portanto, deixo de acatar a análise procedida pela unidade técnica e desconsidero a irregularidade apontada.

Por outro lado, o Município procedeu à abertura de créditos adicionais (fl. 125) sem suficiência de recursos, prática que ofende, em tese, o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

A finalidade precípua dessa norma é coibir a realização de despesa pública sem a necessária fonte financeira ou orçamentária de recursos, evitando o desequilíbrio das contas públicas, com o consequente aumento do passivo financeiro, e o desvio do planejamento orçamentário.

In casu, foram abertos créditos suplementares e especiais com a indicação da fonte "excesso de arrecadação", que, no entanto, não se realizou e do "superávit financeiro", cujo montante apurado foi insuficiente para suportar os créditos abertos. Dessa forma, averiguou-se a abertura formal de créditos adicionais sem recursos disponíveis, no montante de R$940.975,95 (novecentos e quarenta mil novecentos e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), o que se constitui em elemento indiciário de descumprimento material dos dispositivos mencionados.

Entretanto, saliento que o exame das presentes contas restringe-se aos dados consolidados enviados via SIACE/PCA, uma vez que não foi realizada inspeção *in loco* no município com essa finalidade. Não se tem, assim, acesso a todos os dados da execução orçamentária, o que impossibilita a verificação de que a despesa empenhada tenha ocorrido à conta dos créditos suplementares e especiais abertos com a indicação das fontes de recursos "excesso de arrecadação" e "superávit financeiro".

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

Ressalte-se, ainda, que, embora a Lei Orçamentária Anual tenha estimado as receitas e fixado as despesas no montante de R$10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais), o quadro de créditos orçamentários e adicionais indica que a receita dos créditos autorizados foi de R$11.746.000,00 (onze milhões setecentos e quarenta e seis mil reais) e a despesa empenhada de R$10.879.511,17 (dez milhões oitocentos e setenta e nove mil quinhentos e onze reais e dezessete centavos), configurando empenho em valor inferior ao dos recursos autorizados.

Dessa forma, deixo de considerar o apontamento técnico, uma vez que não há nos autos elementos probatórios suficientes para concluir pela ocorrência da ilegalidade material, uma vez que não se comprovou o empenhamento dos créditos adicionais abertos sem a necessária fonte de recursos.

O mesmo não se pode dizer em relação aos créditos suplementares abertos sem autorização legal, no total de R$700.752,48 (setecentos mil setecentos e cinqüenta e dois reais e quarenta e oito centavos), por considerar fundamental que tais créditos sejam autorizados na Lei Orçamentária Anual – LOA ou em lei específica em cumprimento ao art. 167, V, da Constituição Federal e ao art. 42 da Lei nº 4.320/64.

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.

O exercício da função de controle pelo Tribunal de Contas consubstancia-se, em síntese, na apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão; na apreciação das contas prestadas pelos chefes dos Executivos estadual e municipal para fins de emissão de parecer prévio; e no julgamento da legalidade dos atos praticados pelos responsáveis por bens e dinheiros públicos.

Apenas na última hipótese há julgamento estrito senso pelo Tribunal de Contas, já que na apreciação de atos para fins de registro têm-se em verdade uma

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

função homologatória e na apreciação das contas do chefe do Executivo têm-se a emissão de parecer prévio à luz das denominadas contas de governo.

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 § 2° 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 Complementar nº 64/1990, a ser apurada nos termos do devido processo legal.

Voltando ao subistema 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.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

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.

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, §3° 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.

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 proteção ao meio ambiente pode causar

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
_____
MINAS GERAIS

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.

Pretendendo construir critérios operacionais para a emissão do parecer prévio, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabeleceu:

> Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:
>
> 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.

A interpretação dos dispositivos da lei deve se dar conforme a Constituição e 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 adéqua aos preceitos mencionados e esvazia o conteúdo da função constitucional do Tribunal de Contas de auxiliar o Legislativo no julgamento das contas de governo.

Evidentemente, a irregularidade registrada não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I. 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 citado.

TRIBUNAL DE CONTAS
Taquigrafia
Fl. _____
MINAS GERAIS

Ao contrário, constitui irregularidade grave configurando não apenas ofensa ao dispositivo legal mencionado mas, sobretudo transgressão direta às normas constitucionais, em face do disposto no art. 167, V, da Constituição Federal, constituindo motivo suficiente para rejeição das contas prestadas.

III - 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. Antônio Rangel de Queiroz Filho, chefe do Poder Executivo do Município de Peçanha, relativas ao exercício financeiro de 2006, tendo em vista a abertura de créditos suplementares abertos sem autorização legal, contrariando o art. 42 da Lei nº 4.320/64.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.