



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo nº: **729968**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Divino das Laranjeiras

Responsável: Edson Alves de Souza, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Não há

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 06/11/2012

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS.

1) Emite-se Parecer Prévio pela rejeição das contas, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e sem recursos disponíveis, bem como a inobservância ao limite de empenhamento das despesas, em ofensa ao art. 167, I, II e V, da Constituição Federal e aos arts. 42, 43 e 59, da Lei nº 4.320/64, à luz da Resolução nº 04/09 e com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, com a recomendação constante no corpo da fundamentação. 2) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante no SGAP)

Sessão do dia: 06/11/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 729968

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Divino das Laranjeiras

Responsável: Edson Alves de Souza

Exercício Financeiro: 2006

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Divino das Laranjeiras, relativa ao exercício financeiro de 2006, analisada no estudo técnico de fls. 16/21, nos termos da Resolução nº 04/09.

Consoante consulta no SGAP foi realizada inspeção ordinária nessa municipalidade, com relação ao exercício em exame, contemplando a análise da aplicação de recursos no ensino apenas no 1º trimestre de 2006, não contendo em seu escopo o exame da aplicação na saúde (Processo nº 715.750 convertido no Processo Administrativo nº 728.142). Assim, no presente exame, serão considerados os índices relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde apurados a partir dos dados informados no SIACE/PCA.

Na manutenção e desenvolvimento do ensino informou-se a aplicação de 25,72% da receita base de cálculo, cumprindo o limite exigido no art. 212 da Constituição Federal (fl.19).

Nas ações e serviços públicos de saúde, aplicou-se o índice de 25,66% da receita base de cálculo, observando o limite mínimo de que trata o art. 77, III do ADCT da CF/88 (fl.20).

Destaca-se que, para a apuração desse índice, a Unidade Técnica excluiu do Anexo XV as despesas com convênios não deduzidos da aplicação, no valor de R\$75.915,43 (setenta e cinco mil novecentos e quinze reais e quarenta e três centavos), o que alterou o índice apresentado de 27,61%, para 25,66%.

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 56,74%, 52,72% e 4,02% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl.20).

Apontou-se repasse a maior ao Poder Legislativo (8,06%), a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$1.885.319,90 (um milhão oitocentos e oitenta e cinco mil trezentos e dezenove reais e noventa centavos) e o empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados no valor de R\$585.837,18 (quinhentos e oitenta e cinco mil oitocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos), contrariando os arts. 42 e 59 da Lei nº 4.320/64.

O estudo inicial contemplou, ainda, o exame da aplicação no ensino fundamental e dos recursos do FUNDEF (itens 1.2 e 2 fl.19).

Citado, o responsável encaminhou a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais nºs 01 a 12, objetivando regularizar os apontamentos relativos à execução orçamentária, não se manifestando acerca do percentual de repasse ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (fls. 41/101).

Em sede de reexame, a Unidade Técnica considerou a autorização para abertura de créditos suplementares contida na LDO no percentual de 30%, porém, tal autorização foi insuficiente para acobertar a totalidade dos créditos abertos. Constatou, ainda, créditos adicionais sem recursos disponíveis. Assim, tendo em vista a infringência ao disposto nos arts. 29-A, I, e 167, V, da CF/88 e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, concluiu pela rejeição das contas (fls.103/106).

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela aprovação das contas, com ressalva (fls.112/115).

Considerando que a LDO não é instrumento adequado para autorizar a suplementação de crédito orçamentário e que a Lei Orçamentária Anual – LOA, fls. 116/118, não autoriza reforço de dotações, retornei os autos à Unidade Técnica para novo estudo dos créditos adicionais.

A Unidade Técnica refez o exame dos créditos adicionais, ressaltando que a LOA (fls. 116/118) não convalida o percentual de 30% (R\$1.200.000,00), estabelecido no art. 32, I, da LDO nº 727/05 (fls. 44/46), dessa forma, considerou abertos sem lei autorizativa os créditos suplementares no montante de R\$1.893.248,08 (um milhão oitocentos e noventa e três mil duzentos e quarenta e oito reais e oito centavos), abertos com a fonte de recursos anulação de dotações e no montante de R\$685.742,63 (seiscentos e oitenta e cinco mil setecentos e quarenta e dois reais e sessenta e três centavos) abertos com a fonte de recursos excesso de arrecadação, perfazendo o total de R\$2.578.990,71 (dois milhões quinhentos e setenta e oito mil novecentos e noventa reais e setenta e um centavos).

Verificou-se, também, a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$425.268,82 (quatrocentos e vinte e cinco mil duzentos e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos), fls. 120/122.

Novamente citado, o responsável manifestou-se apresentando a documentação de fls. 126/162.

A Unidade Técnica examinou a defesa e documentos juntados, não aceitando os decretos apresentados, uma vez que, embora tenham a mesma numeração (n^{os} 01 a 12) e datas dos anteriormente encaminhados, possuem valores diferentes, tendo concluído pela permanência da irregularidade relativa aos créditos adicionais (fls. 164/171).

O Órgão Técnico ressalta que o gestor não se manifestou quanto ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, contudo, em razão do novo posicionamento deste Tribunal exarado na Consulta nº 837.614 respondida em sessão de 19/10/2011, refez o estudo e desconsiderou a irregularidade apontada inicialmente (fls. 167/168).

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista a comprovação material da abertura de créditos suplementares/especiais sem a devida cobertura legal e sem recursos disponíveis, sob flagrante violação das normas contidas nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4320/64 (fls.175/187).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Impende ressaltar que as matérias relativas à aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF e ao item 1.2, fl. 19, não constituem o escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução 04/09 e da Ordem de Serviço TCEMG nº 07/10, razão pela qual deixo de apreciá-las nestes autos.

De acordo com o estudo técnico realizado, conforme relatado, foram devidamente aplicados os índices constitucionais da educação e da saúde e respeitados os limites legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

Quanto ao repasse de recursos financeiros ao Poder Legislativo acima do limite constitucional previsto, a Unidade Técnica, no exame originário, excluiu da base de cálculo a receita retida para formação do FUNDEF, no total de R\$540.538,61 (quinhentos e quarenta mil quinhentos e trinta e oito reais e sessenta e um centavos), fls.169/170. Com isso, apurou que o repasse de recursos para a Câmara Municipal superou o limite de 8% em 0,06%.

Todavia, em sede de reexame, a Unidade Técnica, em razão do novo posicionamento deste Tribunal, refez os cálculos considerando para composição da base de cálculo a arrecadação do

exercício anterior sem a exclusão da sobredita parcela de receita, constatando que o repasse correspondeu a 6,89% da receita base cálculo, obedecendo ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal (fl.167).

A questão relativa à composição da base de cálculo para efeito de repasse ao Poder Legislativo foi 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:

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 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 inexistente a uniformização intelectual 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 à 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 a 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, acolho a análise da Unidade Técnica, considerando atendidas as disposições do art. 29-A da Constituição Federal.

No que se refere aos créditos suplementares sem autorização legal, foi informado, no Anexo “Lei Orçamentária”, a inexistência de autorização para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual nº 730/06 - LOA (fl. 28).

O responsável alega ter fundamentado a abertura dos créditos suplementares em autorização concedida na LDO Lei 717/05.

De acordo com o art. 165 da Constituição Federal, a LDO e a LOA são instrumentos de planejamento operacional, os quais, mediante conhecimento da realidade, dão concretude à estratégia articulada pelo plano plurianual, indicando as reais necessidades e identificando os recursos disponíveis para supri-las de forma a maximizar os resultados.

Nesses termos a Constituição Federal dispôs o seguinte em relação à LDO:

Art. 165, § 2º: a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de fiscalização das agências financeiras oficiais de fomento.

Já em relação à LOA, o art. 165, § 8º, da Constituição Federal, dispôs:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Observe-se, então, que a LOA é a materialização do planejamento, uma vez que é nela que o Poder Público irá identificar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante das receitas a serem obtidas, bem como a natureza das despesas a serem efetuadas.

Esclarecida a distinção entre os dois instrumentos de planejamento e analisando o caso concreto do Município de Divino das Laranjeiras, conclui-se que a LDO vigente à época dispunha apenas sobre a faculdade de a LOA conter a autorização para suplementação, de acordo com o art. 32, *in verbis*:

Art. 32. A lei orçamentária para o exercício financeiro de 2006 conterá autorização ao executivo para: I – abrir créditos suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do montante da despesa fixada,... (fls. 44/101).

Assim, ante a ausência de autorização na LOA, que desse concretude à diretriz contida na LDO, ou de outras leis autorizativas, constata-se que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.578.990,71 (dois milhões quinhentos e setenta e oito mil e novecentos e noventa reais e setenta e um centavos) sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 167, V, da CF/88 e no art. 42 da Lei 4.320/64.

Constato, ainda, que o Município de Divino da Laranjeiras não observou o limite de empenhamento de despesas, uma vez que a receita orçada foi de R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) enquanto a despesa empenhada correspondeu a R\$4.585.837,18 (quatro milhões quinhentos e oitenta e cinco mil oitocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos) tendo sido realizadas despesas além dos créditos concedidos, no valor de R\$585.837,18 (quinhentos e oitenta e cinco mil oitocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos), contrariando o art. 59 da Lei 4.320/64 (fl. 17).

Verifica-se, ainda, mediante o demonstrativo de fls. 165, que o Município abriu créditos suplementares sem recursos disponíveis no valor de R\$169.340,53 (cento e sessenta e nove mil trezentos e quarenta reais e cinquenta e três centavos), indicando as fontes anulação de dotações, excesso de arrecadação e o superávit financeiro do exercício anterior, tendo sido insuficiente a fonte excesso de arrecadação.

As despesas que excederem a previsão orçamentária, sem autorização legal, são inconstitucionais e ilegais, por afrontar as disposições dos incisos I, II e V do art. 167 da Constituição Federal, que vedam o início de programas ou projetos não incluídos na LOA, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais e a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem assim do art. 42 da Lei 4.320/64, o qual determina que os créditos suplementares e especiais sejam autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

É de notar também o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que a abertura de créditos adicionais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Dessa forma, considero irregular a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis no valor de R\$169.340,53 (cento e sessenta e nove mil trezentos e quarenta reais e cinquenta e três centavos), em razão da inobservância do disposto no art. 167, V, da CF/88, e no art. 43 da Lei nº 4320/64.

Na oportunidade, recomendo ao Poder Legislativo que, no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

III-CONCLUSÃO

Tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e sem recursos disponíveis, bem como a inobservância ao limite de empenhamento das despesas, em ofensa ao art. 167, I, II e V, da Constituição Federal e aos arts. 42, 43 e 59, da Lei nº 4.320/64, à luz da Resolução nº 04/09 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

pelo Senhor Edson Alves de Souza, Chefe do Poder Executivo do Município de Divino das Laranjeiras, relativas ao exercício financeiro de 2006, **com a recomendação constante no corpo da fundamentação.**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

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.