



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **729482**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2006

Procedência: Prefeitura Municipal de Carmo da Mata

Responsável: Milton Salles Neto, Prefeito à época

Procurador(es): Abrahão Elias Neto, OAB/MG 55164, Lúcio Moacir Gonçalves de Assis, OAB/MG 88942; Priscila Amaral Araújo, OAB/MG 107785; Daniela de Alvarenga Santana, OAB/MG 99434; Adriana Valéria de Figueiredo Lourenço Machado, CRC/MG 43251/0-0; Paulo César de Souza, CRC/MG 74669/01

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 27/11/2012

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

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal, contrariando o art. 167, V, da Constituição Federal e o art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64. 2) Fazem-se recomendações constantes no corpo da fundamentação. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 27/11/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 729482

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Carmo da Mata

Responsáveis: Milton Salles Neto

Exercício Financeiro: 2006

I - RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Chefe do Executivo Municipal de Carmo da Mata, relativa ao exercício financeiro de 2006, analisada no estudo técnico de fls. 05/21, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 33/94.

Cumpra 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 25,07% 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 22,39% da receita base de cálculo, observando o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fl. 17).

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 56,07%, 51,97% e 4,10% da receita base de cálculo, respectivamente, no município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 17).

Apontou-se a abertura de créditos adicionais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$107.705,61 (cento e sete mil setecentos e cinco reais e sessenta e um centavos), contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64, bem como o repasse a maior à Câmara Municipal, em desobediência ao art. 29-A, I da Constituição Federal (fls. 06 e 09).

O estudo inicial contemplou, ainda, o exame das aplicações de recursos no ensino fundamental e dos recursos recebidos do FUNDEF, itens 1.2 e 2, fl. 17, e da execução orçamentária, financeira e patrimonial do município, sumarizadas à fl. 21.

Citado, o responsável manifestou-se às fls. 84/289.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica conclui pela rejeição das contas, entendendo que não foram sanadas as irregularidades apontadas no exame inicial (fls. 292/297).

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (fls. 301/315).

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

No que se refere às matérias relativas ao item 1.2, fl. 17, à aplicação dos recursos do FUNDEF e às falhas indicadas à fl. 21, registro que estas não constituem escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução nº 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 e conforme já relatado, foram devidamente aplicados os índices constitucionais da educação e saúde, e respeitados os limites constitucionais e legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

No que tange à abertura de créditos adicionais sem a devida cobertura legal, no valor de R\$107.705,61 (cento e sete mil setecentos e cinco reais e sessenta e um centavos), o gestor alegou em sua defesa que encaminharia à Câmara Municipal proposta de lei para convalidar a despesa referente à abertura do crédito, fundamentando a conduta na Súmula nº 77 do Tribunal de Contas.

De fato, a Súmula nº 77, em sua redação anterior, publicada em 14/10/97, previa a possibilidade de regularização *a posteriori* dos créditos suplementares excedentes, dispondo:

Os créditos suplementares que excederem o limite percentual previsto na lei orçamentária são irregulares e de responsabilidade do ordenador, salvo se regularizados mediante lei específica e posterior demonstração em balanço orçamentário.

Entretanto, seu conteúdo foi revisado, passando a vigorar com a redação publicada em 26/11/08, nos seguintes termos:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilidade do gestor.

Desta forma, ainda que comprovada a alegação da defesa não tem prevalência, uma vez que o novo entendimento desta Corte de Contas consubstanciado na Súmula nº 77, publicada em 26/11/08, retirou do texto a possibilidade de regularização dessas despesas mediante lei específica.

Nesse sentido, os créditos abertos sem autorização legal são inconstitucionais e ilegais, por afronta às disposições do inciso V do art. 167 da CF/88 e do art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Portanto, considero mantida a irregularidade apontada pela Unidade Técnica no exame inicial.

Quanto 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. 36), no montante de R\$809.556,44 (oitocentos e nove mil quinhentos e cinquenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), o que resultou no aparente descumprimento do limite previsto pelo art. 29A da Constituição Federal (fl. 09).

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 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, 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\$474.014,52 (quatrocentos e setenta e quatro mil quatorze reais e cinquenta e dois centavos), correspondeu a 8,04% da receita base cálculo.

Observa-se, contudo, a inexpressividade da diferença repassada a maior, especialmente quando comparada com o montante dos recursos constitucionalmente devidos, representando somente o percentual de 0,53% daquele valor, ou seja, R\$2.512,38 (dois mil quinhentos e doze reais e trinta e oito centavos).

Diante desta constatação, impõe-se analisar a questão em face do princípio da insignificância, tendo em vista a irrelevância da conduta apurada que, do ponto de vista material, não provocou lesividade à Administração Municipal, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico, razão pela qual desconsidero a irregularidade.

Por outro lado, destaco o percentual de 40% para suplementação de dotações, consignado no art. 4º da Lei Orçamentária Anual (fl. 28). Flexibilizar em nível tão elevado o orçamento significa retirar da peça orçamentária sua característica precípua: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento caracteriza a deformação e 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 lei orçamentária, 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.

Na oportunidade, recomendo ao Poder Legislativo também 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 adicionais sem cobertura legal, contrariando o art. 167, V, da Constituição Federal e os art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, 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 Senhor Milton Salles Neto, Chefe do Poder Executivo do Município de Carmo da Mata, relativas ao exercício financeiro de 2006, **com as recomendações constantes 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.