



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **697367**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Apenso: Processo Administrativo n. **716929**

Procedência: Prefeitura Municipal de Marilac

Responsável: Fernando Souto Alves (01/01 a 17/09/04) e Mauzir José de Oliveira (20/09 a 31/12/04), Prefeitos Municipais à época

Procurador(es): Agnaldo Corrêa da Silva, CRC/MG 18195; Anna Maria Coimbra, OAB/MG 107833; Humberto Magno Peixoto Gonçalves, OAB/MG 109969 e Cynthia Silveira e Silva, OAB/MG 15175E

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 11/12/2012

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, tendo em vista a falta de aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, em flagrante desatenção ao art. 212 da CF/88 e ao art. 77, III, do ADCT da CF/88, à luz da Resolução n. 04/09 e com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno. 2) Faz-se a recomendação constante no corpo da fundamentação. 3) Após a deliberação e o trânsito em julgado, promove-se o desapensamento dos autos de n. 716929, nos termos do art. 157 do Regimento Interno. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 697367

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisditionado: Município de Marilac

Responsável: Fernando Souto Alves (01/01 a 17/09/04) e Mauzir José de Oliveira (20/09 a 31/12/04)

Exercício Financeiro: 2004

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Marilac, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 10/15, nos termos da Resolução nº 04/09.

Registro que, por força da Decisão Normativa nº 02/09, no presente exame serão consideradas as informações e os elementos de prova acerca dos índices constitucionais da educação e saúde constantes no Processo nº 703906, convertido em Processo Administrativo nº 716929, atinente à inspeção ordinária realizada na municipalidade em relação ao exercício financeiro em comento.

Quanto à execução orçamentária, não se apontaram irregularidades em relação ao limite para empenhamento de despesas e à abertura dos créditos adicionais, atendendo-se às disposições do art. 167, V, da CF/88 e dos arts. 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320/64 (fl. 11).

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 41,57%, 37,61% e 3,96% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl.14).

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, porquanto foi repassado valor correspondente a 9,13% da receita base de cálculo (fl.12).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino informou-se, após os ajustes necessários, a aplicação de 25,99% da receita base de cálculo, contudo, na inspeção *in loco* apurou-se o índice de 23,83%.

Nas ações e serviços públicos de saúde verificou-se a aplicação do índice de 19,10% da receita base de cálculo.

Finalmente, no relatório técnico, apontaram-se dados sobre o exame da aplicação no ensino fundamental e dos recursos do FUNDEF, (fl. 13).

Citados, os responsáveis também tiveram acesso sobre os apontamentos relativos à saúde e ao ensino constantes no Processo Administrativo da inspeção, o qual foi apensado provisoriamente aos presentes autos em cumprimento à Decisão Normativa 02/09.

Embora regularmente citados, os responsáveis não se manifestaram nos autos da prestação de contas. Entretanto, no Processo Administrativo manifestou-se o Prefeito Municipal de 2005, Senhor Edmilson Valadão de Oliveira e o Vice-Prefeito do exercício de 2004, Senhor Mauzir José de Oliveira este último em razão de ter exercido o cargo de prefeito nos períodos de 29/04 a 28/05/04 (30 dias) e 17/09/04 a 31/12/04 (103 dias).

A Unidade Técnica, no processo administrativo, examinou as defesas apresentadas de acordo com o relatório de fls. 614/631, no qual com relação à aplicação na educação e na saúde informa que o município não aplicou o mínimo constitucional da educação e da saúde.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, considerando o não cumprimento do limite de aplicação mínimo fixado nos art. 212 da CF/88 e no art. 77, III, do ADCT da CF/88, bem como pelo desapensamento dos autos do Processo nº 716929 (fls.48/51).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

No que tange à aplicação dos recursos do FUNDEB e no ensino fundamental, destaco que as matérias foram analisadas às fls. 10/12 do Processo nº 716929, relativo à inspeção ordinária realizada na municipalidade, e serão objeto de julgamento pelo Tribunal naqueles autos, por não estarem compreendidas no escopo de análise da prestação de contas anual, à luz da Resolução nº 04/09 e da Ordem de Serviço nº 07/10.

Conforme relatado, foi observada a legislação de regência quanto à abertura dos créditos adicionais e ao limite para empenhamento das despesas, devidamente respeitados os limites constitucionais e legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

No que se refere ao repasse de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional previsto, 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 (fls.27/28), no montante de R\$373.657,02 (trezentos e setenta e três mil seiscentos e cinquenta e sete reais e dois centavos), o que resultou no aparente descumprimento do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

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.

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, verifica-se que o repasse ao Poder Legislativo, no importe de R\$199.299,96 (cento e noventa e nove mil duzentos e noventa e nove reais noventa e seis centavos), corresponde a 7,79% da receita base cálculo.

Portanto, considero que não houve infringência às disposições do art. 29-A da Constituição Federal.

Com relação à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, considerando que os elementos acostados na defesa não foram suficientes para desconstituir a irregularidade apontada pela Unidade Técnica, prevalece para efeito de emissão do parecer prévio o índice apurado em

inspeção *in loco* de 23,83% e 14,76% não tendo sido atendidas as normas constitucionais pertinentes à matéria (fls. 625/627 do Processo nº 716929), em ofensa às determinações do art. 212 da CF/88 e do art. 77, III do ADCT da CF/88.

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 falta de aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, em flagrante desatenção ao art. 212 da CF/88 e ao art. 77, III, do ADCT da CF/88, 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 pelos Senhores Fernando Souto Alves e Mauzir José de Oliveira, Chefes do Poder Executivo do Município de Marilac, nos períodos de 01/01 a 17/09/04 e 20/09 a 31/12/04, respectivamente, relativas ao exercício financeiro de 2004, **com a recomendação constante no corpo da fundamentação.**

Após a deliberação e o trânsito em julgado, promova-se o desapensamento dos autos de nº 716929, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

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.