



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **710341**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Durandé

Responsável: Hélio de Paiva Coelho, Prefeito Municipal à época

Procuradora: Hélio Soares de Paiva Júnior, OAB/MG 80399

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 20/11/2012

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

1) Em preliminar rejeita-se a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas. 2) Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, cumpridas as disposições constitucionais e legais sobre a matéria, à luz da Resolução n. 04/09, com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno. 3) Fazem-se as recomendações constantes no corpo da fundamentação. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 20/11/12

Procuradora presente à Sessão: Cristina Andrade Melo

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 710341

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Durandé

Responsável: Hélio de Paiva Coelho

Exercício Financeiro: 2005

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo do Município de Durandé, relativa ao exercício financeiro de 2005, analisada no estudo técnico de fls. 32/37, nos termos da Resolução nº 04/09.

Cumpra observar que consoante pesquisa no SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade em relação ao exercício financeiro de 2005, 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 29,73% da receita base de cálculo, atendendo ao limite exigido no art. 212 da Constituição Federal (fl. 35).

O estudo inicial contemplou, também, o exame da aplicação no ensino fundamental e a aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF (itens 1.2 e 2, fl.35).

Nas ações e serviços públicos de saúde aplicou-se o índice de 17,3% da receita base de cálculo, observando o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fl. 36).

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 50,78%, 46,34% e 4,44% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl.36).

Quanto à execução orçamentária, o empenhamento das despesas não excedeu ao limite dos créditos concedidos de acordo com o art. 59 da Lei nº 4.320/64. Não houve apontamento de irregularidade também no que tange ao cumprimento do art. 43 da Lei 4.320/64 (fl. 33).

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 9,35% da receita base de cálculo (fl. 34).

Citado, o responsável apresentou a manifestação de fls. 56/76.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica ratificou a irregularidade relativa ao repasse de recursos à Câmara Municipal.

O Ministério Público de Contas opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do mesmo, bem como do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem o julgamento das contas prestadas (fls. 84/93).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

O Ministério Público de Contas discorre sobre as consequências da falta de emissão do parecer prévio no prazo de 360 dias, previsto no art. 180 da Constituição Estadual. Em prejudicial de mérito, entende que não deveria ser emitido o parecer prévio sobre as contas em exame, diante da decadência.

Indubitavelmente, o prazo de 360 dias para que o Tribunal emita o parecer prévio é de observância obrigatória para essa Corte. No entanto, entendo que o dever do órgão de controle externo de participar do processo de julgamento das contas não caduca com a extrapolação desse prazo, uma vez que, enquanto não realizado o julgamento político das contas, compete ao Tribunal de Contas o cumprimento do dever constitucional de emitir seu parecer técnico-jurídico a fim de orientar o Legislativo tecnicamente no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, tratando-se de prazo peremptório, há que se destacar a consequência jurídica que advém de sua desobediência, consubstanciada na possibilidade de a Câmara Municipal promover o julgamento das contas sem o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Dessa forma, como não há nos autos notícias de que a Câmara Municipal tenha iniciado o julgamento das contas em exame, entendo que o decurso do prazo fixado no art. 180 da Constituição Estadual não impede, nem desonera esse Tribunal do dever de emitir o parecer prévio.

Em face do exposto, rejeito a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Vou apresentar um voto em separado

Sra. Presidente, Srs. Conselheiros, acompanho o Relator na conclusão, no entanto divirjo dos fundamentos utilizados para o desfecho. Saliento que muito embora tenha, em outras assentadas, acompanhado o posicionamento do Relator, mudei meu entendimento após refletir sobre a matéria em consonância com os fundamentos esposados pela Conselheira Adriene Andrade, nossa Presidente desta Câmara.

Acerca da questão prejudicial levantada pelo *Parquet*, entendo pelo seu não acolhimento, pelos fundamentos que passo a expor.

Inicialmente, convém registrar que a Constituição da República, ao tratar do controle externo, conferiu competência aos Tribunais de Contas para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo e sobre elas emitir parecer. Tal atribuição foi cometida por meio de um arranjo normativo – artigos 71, 72 e 75 e 31, parágrafos 1º e 2º – que, interpretado sistêmica e teleologicamente, não produz outra exegese senão a de que o parecer prévio é instrumento técnico imprescindível ao julgamento das referidas contas, pelo Poder Legislativo.

Esse entendimento, sedimentado no verbete sumular TCEMG nº 31 – segundo o qual “é ineficaz e de nenhuma validade a Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas” – foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 261-9/SC¹, na qual restou consignada a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que autorizava que contas municipais fossem julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas, caso este órgão controlador não o emitisse até o último dia do exercício financeiro, por alterar, “significativamente o sistema de controle previsto na Carta Magna”.

Além disso, na hipótese dos autos, não se pode falar em decadência, porquanto não se está tratando de direito potestativo do Tribunal em apreciar as contas – direito este que possui prazo fixado constitucionalmente. Na verdade, as contas de governo representam um algo a mais. Trata-se de direito inalienável e inarredável da sociedade, real proprietária dos recursos do erário, de conhecer como os seus dinheiros foram aplicados pelo administrador da *res publica*. Cuida-se de direito transindividual, de cunho difuso, para o qual não existe e nem poderia existir prazo estipulado em lei.

Importante lembrar que no processo de contas não se julga o gestor; nele avaliam-se os resultados da gestão político-administrativa, os percentuais aplicados na educação e saúde, os gastos com pessoal, entre outros elementos necessários ao exercício da fiscalização. Nessa natureza processual apreciam-se as contas, não havendo falar em limitação ao exercício desse mister a impedir que o Tribunal de Contas ou o Poder Legislativo exerçam seu múnus público, em respeito aos princípios democrático, da transparência e da continuidade do serviço público.

Convém, ainda, anotar que o parecer prévio consiste em informação de ordem pública, instrumento de transparência da gestão fiscal, tendo a sua ampla divulgação determinada pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 5º, XXXIII e art. 37, § 3º, II, da Constituição da República, dispositivos estes regulamentados pela Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação).

¹ Relator Min. Gilmar Mendes. DJ 28-02-2003.

Sendo assim, entendo que, no caso em tela, conferir interpretação diversa à consignada pelo Pretório Excelso seria subverter a ordem jurídica vigente.

Tecidas as considerações jurídicas acerca da questão posta, importa asseverar que, também em termos pragmáticos o parecer prévio mostra-se indispensável, haja vista que, na falta de tal peça técnico-jurídica o Poder Legislativo não teria elementos para proferir seu julgamento, exatamente por não deter expertise técnica para realizar seu julgamento político.

Em razão do exposto, considerando que a questão suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas já está mais do que sedimentada, tanto no âmbito da jurisprudência desta Corte, quanto do Supremo Tribunal Federal, rejeito a prejudicial aventada, passando à análise do mérito. (1)

Sendo assim, entendo que, no caso em tela, conferir interpretação diversa à consignada pelo Pretório Excelso seria subverter a ordem jurídica vigente.

Tecidas as considerações jurídicas acerca da questão posta, importa asseverar que, também em termos pragmáticos o parecer prévio mostra-se indispensável, haja vista que, na falta de tal peça técnico-jurídica o Poder Legislativo não teria elementos para proferir seu julgamento, exatamente por não deter expertise técnica para realizá-lo.

Em razão do exposto, considerando que a questão suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas já está mais do que sedimentada, tanto no âmbito da jurisprudência desta Corte, quanto do Supremo Tribunal Federal, **rejeito a prejudicial aventada**, passando à análise do mérito.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acompanho o Conselheiro Relator.

ENTÃO FICA AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

Impende ressaltar que a impropriedade relativa à aplicação dos recursos do FUNDEF e ao item 1.2, fl. 35, não constitui o 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-la nestes autos.

Conforme relatado, foi observada a legislação de regência quanto ao empenhamento de despesas e à abertura dos créditos adicionais, bem como foram obedecidos os limites legais e constitucionais relativos aos gastos com pessoal, com a manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Quanto ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, compulsando os autos, observa-se, à fl. 48, que foi subtraída do total das receitas do exercício de 2004 a parcela destinada à formação do FUNDEF. Com isso, o repasse de recursos para a Câmara Municipal superou o limite de 8%.

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 Emenda Constitucional nº 25, de 14/02/00, 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 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.

Em recente sessão plenária, do dia 29 de junho de 2011, respondendo à Consulta nº 837.614, o Tribunal suspendeu a eficácia da Súmula nº 102, considerando que “*a contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República*”.

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 inexiste 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 e contamina, enfim, o Estado Democrático de Direito. Desta forma, ao aplicador do direito compete a nobre tarefa de utilizar o melhor método hermenêutico para subsunção da norma ao caso concreto na busca da verdadeira justiça, cabendo à jurisprudência a finalidade de revelação do direito com a clareza e precisão necessárias à perfeita compreensão do direito.

Com estes fundamentos, considerando a controvérsia quanto ao cômputo do FUNDEF/FUNDEB e levando em conta o cancelamento do enunciado da Súmula nº 102 e o tratamento a ser dado às prestações de contas ainda não apreciadas por esta Casa, na qual devem ser incluídos os valores da receita do FUNDEF na base de cálculo para o repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, constato que, se considerada na base de cálculo a receita retida para a formação do FUNDEF no total de R\$441.698,84 (quatrocentos e quarenta e um mil seiscentos e noventa e oito reais e oitenta e quatro centavos), o repasse realizado atende ao limite constitucional.

Portanto, considero atendidas as disposições do art. 29-A da Constituição Federal.

Por outro lado, considero elevado o percentual de 40% para suplementação de dotações consignado na Lei Orçamentária Anual, fl. 44. Flexibilizar em nível 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 e votar 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

Cumpridas as disposições constitucionais e legais sobre a matéria, à luz da Resolução nº 04/49, com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Senhor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Hélio de Paiva Coelho, Chefe do Poder Executivo do Município de Durandé, relativas ao exercício financeiro de 2005, **com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.