

Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **697668**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Manga

Responsável: Haroldo Lima Bandeira, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 04/04/2013

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, bem como o repasse de recursos financeiros ao Poder Legislativo acima do limite constitucional, em ofensa ao inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, 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) Fazem-se as recomendações constantes no corpo da fundamentação. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 04/04/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 697668

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Manga

Responsável: Haroldo Lima Bandeira

Exercício Financeiro: 2004

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Manga, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 12/28, nos termos da Lei Complementar nº 33/94.

Consoante consulta no SGAP, não se realizaram outras ações de fiscalização nessa municipalidade em relação ao exercício financeiro de 2004, razão pela qual se consideram, neste exame, os índices constitucionais da educação e saúde apurados a partir dos dados informados no SIACE/PCA.

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 (fls. 13/14).

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 51,39%, 47,89% e 3,50% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 24).

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 10,36% da receita base de cálculo (fl. 16).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino informou-se a aplicação de 23% da receita base de cálculo, descumprindo o limite exigido no art. 212 da CF/88 (fl. 24).

Nas ações e serviços públicos de saúde apurou-se o índice de 11,47% da receita base de cálculo, descumprindo o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fl. 25).

Finalmente, o relatório técnico contemplou dados sobre o exame da aplicação no ensino fundamental e dos recursos do FUNDEF (fl. 24 itens 1.2 e 2), bem como as falhas relativas à execução orçamentária, patrimonial e financeira sumarizadas à fl. 28. Embora regularmente citados, o Prefeito Municipal do exercício de 2005 e o Prefeito à época não se manifestaram nos autos da prestação de contas, conforme certidões de fls. 71 e 81.

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 a inobservância do limite de 8% fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal (fls. 83/85).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Impende ressaltar que a aplicação relativa ao item 1.2, fl. 16, e a aplicação dos recursos do FUNDEF, bem como as falhas remanescentes consideradas pela Unidade Técnica à fl. 28 não constituem o escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução nº 04/09 e da Ordem de Serviço nº 07/10, razão pela qual deixo de apreciá-las nestes autos.

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. 38/39), no montante de R\$916.260,57 (novecentos e dezesseis mil duzentos e cinquenta reais e cinquenta e sete 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 n°s 685116, 687332, 686880 e 687192.

Embora a EC n° 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 n° 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 n° 102, que, editada em 01/02/06, foi revisada em 26/11/08.

A questão foi novamente apreciada, quando da resposta à Consulta n° 837614, na sessão plenária do dia 29/06/11, na qual o colegiado deste Tribunal decidiu pela suspensão da eficácia da Súmula n° 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 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 n° 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\$568.274,47 (quinhentos e sessenta e oito mil duzentos e setenta e quatro reais quarenta e sete centavos), corresponde a 8,87% da receita base cálculo.

Portanto, considero mantida a irregularidade, tendo em vista que o percentual repassado a maior é de 0,87%, o que corresponde ao valor de R\$56.053,72 (cinquenta e seis mil cinquenta e três reais e setenta e dois centavos), representando um percentual de 10,94% do valor devido ao repasse, no montante de R\$512.220,75 (quinhentos e doze mil duzentos e vinte reais e setenta e cinco centavos).

Do mesmo modo, entendo mantida as irregularidades, com relação à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, considerando que o gestor à época não se manifestou em sua defesa para desconstituir a irregularidade apontada pela Unidade Técnica, não tendo sido atendidas as normas constitucionais pertinentes à matéria (fls. 24/25), em ofensa às determinações do art. 212 da CF/88 e do art. 77, III do ADCT da CF/88.

Considero, ainda, elevado o percentual de 40% para suplementação de dotações consignado no art. 3º da Lei Orçamentária Anual, fl. 35. 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

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, bem como o repasse de recursos financeiros ao Poder Legislativo acima do limite constitucional, em ofensa ao inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, 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 pelo Senhor Haroldo Lima Bandeira, Chefe do Poder Executivo do Município de Manga, relativas ao exercício financeiro de 2004, **com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Acompanho V. Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)