



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **1816**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 1988

Procedência: Prefeitura Municipal de Carangola

Responsável: José de Oliveira, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 23/05/2013

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, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município de Carangola aplicou o percentual de 17,32% na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o disposto no artigo 212 da CR/1988 (reproduzindo o que dispunha o § 4º do art. 176 da CR/67, conforme redação da EC 23/83, vigente até 4/10/88), fato que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis. 3) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 23/05/13

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO: 001816

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Carangola

RESPONSÁVEL: José de Oliveira, Prefeito Municipal à época

EXERCÍCIO 1988

FINANCEIRO:

RELATOR: Licurgo Mourão

REPRESENTANTE DO Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
MPC:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Carangola, referente ao exercício de 1988, sob a responsabilidade do Sr. José de Oliveira, conclusos a este Relator em 28/08/12.

Em 19/06/95, em cumprimento à Decisão Plenária de 08/03/95, foram desentranhados destes autos os documentos referentes a atos de despesas para adequação ao Regimento Interno (Resolução 05/95), que passaram a compor o processo de exame da legalidade dos atos de ordenamento de despesas, autuado sob nº 00417059, conforme fl. 305. Registre-se que referido processo, de relatoria do então Conselheiro Fued Dib, teve decisão pelo arquivamento proferida na sessão da egrégia Primeira Câmara de 11/05/99, conforme consulta realizada no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, em 13/10/12.

A unidade técnica, em sua análise inicial datada de 09/09/96, elaborou o relatório às fls. 306 a 316, para adequar o exame destes autos à decisão prolatada na Sessão Plenária do dia 08/03/95, e apontou irregularidade na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois houve, no exercício, uma aplicação do percentual de 17,32% da receita base de cálculo, conforme quadro à fl. 197.

O responsável foi regularmente citado, em 27/06/06, e o AR juntado aos autos em 05/09/06, à fl. 334, e, através de seu procurador solicitou a prorrogação do prazo em 20 (vinte) dias para a apresentação da defesa (fls. 326, 327 e 329), o qual foi deferido, conforme despacho à fl. 328.

A defesa foi apresentada no dia 06/09/06 cuja documentação foi acostada aos autos, às fls. 346 a 350. A unidade técnica em sede de reexame, datado de 06/06/12, às fls. 353 a 357, não acolheu as alegações apresentadas pelo defendente e ratificou a irregularidade apresentada no exame inicial.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 13/09/12, não foram localizados processos de inspeção no Município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 306 a 316 e 353 a 358, não constam irregularidades nos presentes autos quanto à abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64).

Em 23/08/12, o Ministério Público de Contas, às fls. 360 a 369, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, e do prazo decadencial de 5 anos sem o julgamento das contas prestadas, com base nos arts. 71, I e 31, §2º da Constituição de 1988; 76, I e 180 da Constituição Estadual; e na aplicação analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/08, 65 da Lei Estadual nº 14.184/02, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal nº 9.784/99 e 1º da Lei Federal nº 9.873/99.

Em data de 28/08/12, vieram-me os autos conclusos, após terem sido redistribuídos a este Relator em 14/03/2008, fl. 352.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais, por meio da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

2.1- Questões Preliminares

2.1.1 Prejudicial de Mérito – Da Prescrição e Decadência

Alega o defendente, às fls. 349 a 348, que a ocorrência da prescrição é imperativa, tanto para os efeitos penais quanto civis, sendo que não há alternativa a este Tribunal a não ser o pronunciamento quanto a ocorrência da prescrição com o arquivamento dos autos, já que o mandato do prestador foi cumprido nos anos de 1986, 1987 e 1988, em prazo bem superior a cinco anos, conforme estabelecido na Lei 8.429/92.

A seu turno, em parecer de lavra do Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, o *Parquet* de Contas opina pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, em virtude do decurso do prazo de 360 dias do recebimento da prestação de contas e, ainda, do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem julgamento das contas prestadas.

Assim, faremos uma análise conjunta das manifestações acima destacadas, em sede de prejudicial de mérito.

Na dicotomia constitucional vigente, o órgão competente para emitir o parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo é o Tribunal de Contas, nos exatos termos do art. 71, I, da CR/88.

A Constituição Estadual Mineira de 1989 dispõe que o controle externo é exercido pela Assembleia Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete a emissão de parecer prévio sobre as contas do Governador, norma estendida ao âmbito municipal, sendo tal controle exercido pela Câmara Municipal, que deve julgar as contas do Prefeito mediante parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, **só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

[...] (Grifamos).

A expressa previsão constitucional da competência dos Tribunais de Contas de emitir o parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para embasar o julgamento pelo Poder Legislativo não pode ser mitigada ou suprimida pelo legislador infraconstitucional, como aliás já decidiu o Excelso Pretório no julgamento da ADI 849/MT, *in verbis*:

ADI 849 / MT - MATO GROSSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 11/02/1999 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043

EMENTA: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. **II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas:** cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (Grifamos).

Em outra oportunidade, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, exarada na ADI 261-9/SC, acórdão publicado em 28/2/03, no que tange à competência para as

Cortes de Conta emitir parecer prévio, fixou o entendimento pela inconstitucionalidade de comando constitucional estadual que dispunha sobre a possibilidade de julgamento das contas pelo Poder Legislativo municipal, caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio dentro de determinado prazo, por violação ao artigo 31 e parágrafos da CR/88, em razão da inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:
[...]

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

[...] não parece haver dúvida de que, **ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.** (G.N.)

Também esta Corte já se manifestou quanto à impossibilidade de julgamento das contas anuais pelas Câmaras Legislativas, sem o prévio parecer técnico exarado pela Corte de Contas, conforme enunciado da Súmula 31, *in verbis*:

É ineficaz e de nenhuma validade Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Portanto, resta claro pelos dispositivos constitucionais, bem como pela vasta jurisprudência dos tribunais superiores que a competência de julgar as contas dos Chefes do Poder Executivo compete ao Poder Legislativo, mediante o estudo técnico opinativo exarado pelas Cortes de Contas.

Assim, na esteira do posicionamento unânime do STF proferido nos autos da ADI 269-1/SC, de 28/2/03, bem como na Súmula TC 31, entendo que o afastamento da prejudicial de mérito erigida tanto pelo defendente bem como pelo *Parquet* de Contas se impõe.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator, mas por outra fundamentação, que já é de conhecimento de V.Exas.

FICA AFASTADA A PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA LEVANTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

Outra prejudicial, Sr. Presidente, melhor dizendo, outra preliminar aventada pelo interessado é da aplicação, por analogia da Ordem de Serviço nº 01/98. Também exponho de uma forma, embora perfunctória, mas suficiente para poder afastar, também, esta prejudicial nos seguintes termos:

2.1.2 Da Aplicação por Analogia da Ordem de Serviço nº 01/98

Em sede de preliminar, o defendente aduziu, às fls. 350 e 351, que de acordo com a Ordem de Serviço nº 01/98 deste Tribunal de Contas determinou à Diretoria de Fiscalização Financeira e Orçamentária para os Municípios a finalização sem pronunciamento de mérito de todos os processos referentes às prestações de contas dos órgãos da Administração Indireta Municipal, anteriores ao exercício de 1995.

Alegou, à fl. 349, que por analogia com os agentes da administração direta, esta prestação deveria ser finalizada sem pronunciamento de mérito, estendendo o benefício dado aos agentes dos órgãos da administração indireta aos agentes da administração direta. Destacou, ainda, que em direito penal, a analogia é admitida quando o sujeito é beneficiado pela sua aplicação, isto é, em *in bonam partem*.

Em sede de reexame, a unidade técnica, à fl. 354, não acolheu as razões da defesa sob o fundamento de que o parecer prévio é um ato administrativo de caráter meramente opinativo e que a competência para o julgamento das contas é da Câmara Municipal, segundo o artigo 180, § 4º da Constituição Estadual de 1989.

Destaca-se que a Ordem de Serviço nº 01/98, à fl. 345, dispõe: “*que sejam finalizados, sem pronunciamento quanto ao mérito, os processos referentes às prestações de contas dos órgãos da administração indireta municipal, anteriores ao exercício de 1995.*”

As referidas prestações de contas diferem das prestações de contas do Executivo Municipal. Enquanto as primeiras são passíveis de julgamento pelo Tribunal, as segundas são objetos de emissão de parecer prévio, para orientar o Legislativo Municipal no exercício de sua prerrogativa constitucional de julgar as contas do Prefeito, conforme dispositivos insculpidos na Constituição da República de 1988, artigos. 31, §§ 1º e 2º e na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, artigo 180, *caput* e o § 4º.

Assim, verifica-se que a presente prestação de contas não se enquadra nos comandos da OS 01/98.

Sendo assim, não acolho a preliminar aduzida pela defesa de apreciação dos presentes autos com base na OS 01/98, pelos fatos e fundamentos acima expostos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

AFASTADA A PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO PROCESSO, COM BASE NA O.S. Nº 01/98.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

2.1.3 Do Prejuízo da Defesa

O defendente alegou, à fl. 348, que houve prejuízo para a defesa, pois requereu desta Corte uma série de certidões de anos anteriores e posteriores com o intuito de demonstrar, a partir da possibilidade de compensação entre os anos diferentes, a regularidade da aplicação percentual legalmente prevista na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, não foi atendido em razão da destruição de vários autos de prestação de contas no incêndio ocorrido no exercício de 2002.

Alegou, ainda, às fls. 348 e 347, em relação aos anos de 1986 a 1987, a impossibilidade de demonstrar as aplicações determinadas pela lei, com sobras passíveis de compensação no exercício de 1988, em razão da destruição dos autos e, também, pela inviabilidade de consultar os arquivos municipais, tendo em vista sua completa desorganização, além da perda de grande parte de documentos.

Conforme certidão da Diretoria de Análise Formal de Contas, às fls. 339 e 338, foi notório o incêndio ocorrido neste Tribunal em 12/04/02, fato que impossibilitou o fornecimento, por este Tribunal, das certidões de aplicação no ensino relativas aos exercícios de 1986 e 1987, cujas prestações de contas foram atingidas pelo sinistro.

Por outro lado, as certidões requeridas referentes aos exercícios posteriores ao ora analisado, 1989 e 1990, foram regularmente fornecidas ao defendente, conforme documentos de fls. 336 e 337.

A Lei Federal 7.348, de 24/07/85, previa em seu artigo 4º a possibilidade de compensação de diferenças em razão da não aplicação dos percentuais mínimos obrigatórios nos seguintes termos, *verbis*:

Art. 4º Os recursos mencionados no art. 1º desta Lei originar-se-ão:

[...]

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte. (Grifamos).

Portanto, o não fornecimento das certidões dos exercícios de 1986 e 1987, anteriores ao exercício financeiro em análise, não trouxe qualquer prejuízo à defesa, porque o § 4º do artigo 4º da Lei nº 7.348/85, admitia a compensação somente no exercício seguinte, sendo que a certidão relativa ao exercício de 1989, na qual a defesa poderia demonstrar a compensação da diferença que deixou de aplicar no exercício de 1988, foi-lhe fornecida em tempo hábil.

Sendo assim, não acolho a preliminar aduzida quanto a possível prejuízo ao exercício da ampla defesa causado por este Tribunal, pelos fatos e fundamentos acima expostos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também estou de acordo.

FICA AFASTADA A PRELIMINAR ADUZIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO,
QUANTO À INFRINGÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

2.2 Mérito

2.2.1 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica, em exame inicial, à fl. 312, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas, informou que o Município aplicou o percentual de 17,32% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No mérito, o defendente, às fls. 346 e 347, aduziu que no exercício de 1988 vigia a Lei nº 7.348/85, que além de determinar a aplicação do percentual de 25% das receitas com impostos e transferências em educação, também permitia no § 4º do art. 4º, a compensação de um ano para o outro.

Aduziu, ainda, que nos exercícios de 1989 e 1990 foi aplicado os percentuais de 26,92% e 28,51%, respectivamente, maiores que o percentual exigido pela lei, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O defendente concluiu seu arrazoadado, fl. 346, requerendo o direito de compensação com os exercícios posteriores ao do exercício em análise.

Em sede de reexame, a unidade técnica, às fls. 353 a 358, não acolheu as razões da defesa, nas preliminares em razão da natureza jurídica do parecer prévio, e no mérito, porque no exercício posterior (1989) não houve a compensação prevista na Lei Federal nº 7.348/85.

Cumprе destacar que desde a publicação da Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/83, a aplicação pelos Municípios de 25% da receita de impostos na manutenção do ensino passou a ser obrigação constitucional.

Posteriormente, a Lei Federal nº 7.348, de 24/07/85, também denominada “Lei Calmon” flexibilizou a aplicação do percentual fixada na EC 24/83, permitindo aos Municípios que não aplicassem o percentual obrigatório em um exercício, compensar percentual restante no exercício seguinte, *in verbis*:

Art. 4º Os recursos mencionados no art. 1º desta Lei originar-se-ão:

[...]

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício

e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte.

É importante destacar que mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a referida lei continuou a surtir efeitos, como forma de compensação para regularizar situações pendentes em 1988 em relação à aplicação no ensino.

Constata-se que o Município de Carangola aplicou no exercício de 1988 o percentual de **17,32%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme o dispositivo legal citado, o Município de Carangola teria, no máximo, até o exercício seguinte, para compensar o percentual de 7,68% que deixou de ser aplicado no exercício de 1988.

Não bastasse, constatou-se que no exercício de 1989, conforme certidão à fl. 337, o Município aplicou o percentual de 26,92% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo os critérios fixados pela Lei nº 7.348/85, o Município deveria aplicar no ensino o percentual de 32,68% da receita base de cálculo para compensar o percentual que não foi aplicado no exercício anterior.

O Anexo 10, à fl. 197, na análise da unidade técnica, às fls. 197 a 243, demonstra a aplicação no ensino nos exercícios de 1985 a 1988, quando se admitia a compensação no exercício seguinte, e evidencia-se que o Município ora em exame, não cumpriu o índice em nenhum dos exercícios apontados, conforme abaixo especificado:

Exercício	Aplicação devida	Aplicação apurada	Resíduo p/ exercício seguinte
1985	25%	11,10%	13,90%
1986	38,90%	10,62%	28,28%
1987	53,28%	16,22%	37,06%
1988	62,06%	17,32%	44,74%
1989	69,74%	26,92%	42,82%

Apenas observa-se que desde o exercício de 1985, quando entrou em vigor a Lei nº 7.348/85, o Município deixou de compensar no exercício seguinte o montante que deixou de aplicar no anterior, acumulando um percentual de 42,82% até o exercício de 1989.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação do ensino configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 7.348/85, em vigor à época.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de voto

Conclusos os autos a este relator em 28/8/2012 e tendo em vista que o Município de Carangola aplicou o percentual de 17,32% na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o disposto no artigo 212 da CR/1988 (reproduzindo o que dispunha o § 4º do art. 176 da CR/67, conforme redação da EC 23/83, vigente até 4/10/88), fato que configura falha grave de responsabilidade do gestor, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Sr. José de Oliveira, Prefeito Municipal à época, conforme art. 45, III, da LC 102/08.

Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Com o Relator, Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)