



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **698248**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Apenso: Processo Administrativo n. **722547**

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Araporã

Responsável: Wilmar Alves de Oliveira, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 04/07/2013

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 do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, em flagrante desatenção ao art. 212 da CR/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, promova-se o desapensamento dos autos de n. 722547, nos termos do art. 157 do Regimento Interno. 4) Intima-se o responsável por AR. 5) Decisão por maioria. Vencido o Conselheiro Mauri Torres e vencido, em parte o Conselheiro Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 04/07/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo n° 698248

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Município de Araporã

Responsável: Wilmar Alves de Oliveira

Exercício Financeiro: 2004

I – RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Araporã, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 05/21, nos termos da Lei Complementar n° 33/94.

Registro que, por força da Decisão Normativa nº 02/09, no presente exame serão consideradas as informações e os elementos de provas acerca dos índices constitucionais da educação e saúde constantes no Processo nº 722547, atinente à inspeção ordinária realizada na municipalidade em relação ao exercício financeiro em comento.

No que tange à execução orçamentária, constatou-se que os créditos adicionais foram precedidos de leis autorizativas e foi observado o limite para empenho das despesas, nos termos do art. 167, II e V, da CF/88 e arts. 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320/64 (fls. 06/07).

Nas ações e serviços públicos de saúde o índice de 18,73% da receita base de cálculo informado na prestação de contas não foi o mesmo apurado na inspeção *in loco*, de 16,21%, o que não impactou no limite mínimo constitucional, tendo sido observado o limite mínimo de que trata o art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal (fls. 16/17).

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 46,83%, 42,76% e 4,07% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl.16).

A Unidade Técnica apontou que foi apurado na manutenção e desenvolvimento do ensino o índice de 26,62% da receita base de cálculo, contudo, em inspeção *in loco* apurou-se o índice de 24,49%, em descumprimento ao limite mínimo exigido no art. 212 da CF/88 (fl.16 da Prestação de Contas Municipal e fls. 11/12 do Processo nº 722547).

Apontou, também, que foi apurado percentual excedente de 0,31% correspondente ao valor de R\$33.290,05 (trinta e três mil duzentos e noventa reais e cinco centavos) de recursos financeiros repassados a maior à Câmara Municipal em descumprimento ao limite de 8% fixado no art. 29-A, I, da CF/88, (fl.09).

Finalmente, no relatório técnico, apontaram-se dados sobre o exame da aplicação no ensino fundamental e dos recursos do FUNDEF, fl. 16, bem como outras irregularidades sumarizadas às fls. 20/21.

Citado, o responsável não se manifestou.

O Ministério Público de Contas entendeu sanada a irregularidade inicialmente apontada concernente ao repasse a maior ao Poder Legislativo, uma vez que considerando a inclusão da receita para a formação do FUNDEF na base de cálculo, o repasse realizado obedeceu ao limite constitucional e manifesta-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, pelo não cumprimento do limite de aplicação mínimo fixado no art. 212 da CF/88, (fls.71/74).

Determinei nova citação ao responsável uma vez que o estudo técnico de fls. 16/17 considerou os dados da educação e da saúde constantes no Processo nº 722547, que foi apensado provisoriamente aos autos em atenção a Decisão Normativa nº 02/09.

Citado, o responsável novamente não apresentou defesa.

O Ministério Público de Contas ciente da divergência entre os percentuais de aplicação de recursos no ensino informado no SIACE e aquele apurado em inspeção *in loco*, entendeu não acarretar ofensa ao contraditório e à ampla defesa a rejeição das contas com base nos dados verificados *in loco*, uma vez que o responsável, embora regularmente citado, não se manifestou.

Por fim, o *Parquet* de Contas ratificou integralmente seu parecer de fls. 71/74 acrescidas das considerações mencionadas e opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais, bem como pelo desapensamento dos presentes autos daqueles que se encontram a eles apensados.

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. 13/16 do Processo nº 722547, relativa à mencionada 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.

Impende ressaltar que as falhas elencadas pela Unidade Técnica às fls. 20/21, relativas às divergências detectadas na execução orçamentária, financeira e patrimonial não constituem o escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos das sobreditas normas, 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 aplicado o índice constitucional da saúde e 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. 30/31), no montante de R\$1.780.187,64 (um milhão setecentos e oitenta mil cento e oitenta e sete reais e sessenta e quatro centavos), o que resultou no aparente descumprimento do limite previsto no art. 29-A, III, 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, considerou-se para composição da base de cálculo a arrecadação do exercício anterior sem exclusão da sobredita parcela de receita. Dessa forma, o valor do percentual de repasse ao Legislativo Municipal foi de 7,12%, obedecido ao limite fixado no art. 29-A, I, da CF/88.

Relativamente ao apontamento concernente à destinação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino o responsável, apesar de regularmente citado, não se manifestou.

No exame inicial apurou-se na manutenção e desenvolvimento do ensino a aplicação de R\$3.988.971,69 (três milhões novecentos e oitenta e oito mil novecentos e setenta e um reais e sessenta e nove centavos), o que corresponde a 26,62% da receita base de cálculo, o que não conferiu com a documentação apresentada na inspeção, que apurou o valor de



R\$3.848.050,12(três milhões oitocentos e quarenta e oito mil cinquenta reais e doze centavos).

Demais disso, do montante apurado *in loco*, foram deduzidas despesas computadas indevidamente, nos valores de R\$11.778,76 (onze mil setecentos e setenta e oito reais e setenta e seis centavos) e R\$163.556,14 (cento e sessenta e três mil quinhentos e cinquenta e seis reais e quatorze centavos) concernentes a restos a pagar não processados.

Realizadas essas deduções, constatou-se a aplicação no valor de R\$ 3.672.715,22 (três milhões seiscentos e setenta e dois mil setecentos e quinze reais e vinte e dois centavos), equivalente a 24,49% da receita base de cálculo, em descumprimento ao art. 212 da CF/88 (fl. 12 do Processo nº 722547).

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 do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, em flagrante desatenção ao art. 212 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 pelo Senhor Wilmar Alves de Oliveira, Chefe do Poder Executivo do Município de Araporã, 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 722547, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Sr. Presidente, considerando a insignificância do índice para atingir o limite mínimo exigido, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva.

No caso de se manter a rejeição, que a parte seja intimada por AR para tomar conhecimento dos fatos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, acompanho o voto de V.Exa., com o adendo feito pelo Conselheiro Mauri Torres a respeito da intimação do responsável por AR.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Não vou acompanhar V.Exas. em relação ao AR, porque entendo que isso iria enfraquecer demasiadamente a lógica instituída pelo Diário Oficial de Contas, o diário eletrônico DOC. Até porque já existe hoje a sistemática, por exemplo, do sistema *push*, em que o interessado pode se cadastrar tranquilamente e receber essas publicações de forma eletrônica, inclusive no seu próprio celular.

Então, com todas as vênias possíveis, vou manter o padrão regimental e a intimação por via eletrônica com a publicação no DOC.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu gostaria de fazer um esclarecimento, Sr. Presidente.



Imagine: esta prestação de contas é de 2004, e não se sabe o destino do ex-prefeito. Então, se ele não tiver condição de ser intimado por AR para se defender... E também ele nem tem noção de que pode acompanhar isso no DOC, por via eletrônica.

Além disso, hoje, com o advento da Ficha Limpa, uma rejeição de contas retira a pessoa da vida pública por oito anos. No passado isso não ocorria. Então, porque ele deixou de aplicar cerca de 0,50% em educação – às vezes, ele não vai ter nem conhecimento de que teve as contas rejeitadas –, ele vai ficar fora da vida pública?

Acho que, com o advento dessa nova lei, tem-se que fazer uma nova análise dessa citação somente por via eletrônica. Por isso mantenho minha posição.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Mais uma vez Conselheiro, reitero a minha preocupação em relação ao esvaziamento, ao enfraquecimento da metodologia atual adotada pelo Tribunal, independentemente de o exercício ser 2004 ou 2010. Aprovamos hoje um voto – em que fiquei vencido – em que o exercício não era de 2004, e V.Exa. apontou a necessidade do AR para fins de intimação.

Então, peço vênias a V.Exa. em relação à essa questão, para ficar vencido, com a preocupação, volto a dizer, do enfraquecimento da sistemática, da metodologia adotada atualmente pelo Tribunal se permanecer esse tipo de entendimento, mas respeitando a posição de V.Exa.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, não vejo esse enfraquecimento, porque o próprio Regimento prevê que o Relator – e no caso o Tribunal – poderá determinar outras formas de intimação e de citação. Então, entendo perfeitamente cabível essa proposição feita pelo Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Perfeito.

APROVADO O VOTO DO RELATOR QUANTO À EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS, VENCIDO O CONSELHEIRO MAURI TORRES EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA EM QUE VOTOU PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA. VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR QUANTO À INTIMAÇÃO POR AR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)