



**Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara**

Processo n.: **697547**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Apenso: Processo Administrativo n. **720299**

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Contagem

Responsável: Ademir Lucas Gomes, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Silvério de Oliveira Cândido, OAB/MG 64583.; Raimundo Cândido Neto, OAB/MG 98737; e Alexandre Soares de Souza, OAB/MG 34712E

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 08/08/2013

**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 não aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em flagrante desatenção ao art. 212 da Constituição Federal, a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis em ofensa às determinações do art. 167, V, da CF/88 e dos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, bem como o repasse a maior ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, IV, 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) Fazem-se as recomendações constantes no corpo da fundamentação. 3) Após a deliberação e o trânsito em julgado, promova-se o desapensamento dos autos de n. 720299, nos termos do art. 157 do Regimento Interno. 4) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
(Conforme arquivo constante do SGAP)**

**Segunda Câmara – Sessão do dia 08/08/13**

**CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:**

**Processo nº 697547**

**Natureza: Prestação de Contas Municipal**

**Jurisdicionado: Município de Contagem**

**Responsável: Ademir Lucas Gomes**

**Exercício Financeiro: 2004**

## I - RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo de Contagem, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 05/20, nos termos da Lei Complementar nº 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 do Processo nº 720299, atinente à inspeção extraordinária realizada na municipalidade em relação ao exercício financeiro em comento.

Nas ações e serviços públicos de saúde verificou-se, por meio das informações constantes no SIACE/PCA, a aplicação de 13,96% da receita base de cálculo, tendo sido apurado 15,51% em inspeção *in loco*, observando-se, desta forma, o limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fls. 17/18).

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 45,97%, 43,55% e 2,42% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl.17).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino, verificou-se a aplicação de 25,95% da receita base de cálculo, enquanto o índice apurado na inspeção *in loco*, foi de 23,68%, não tendo sido observado o limite exigido no art. 212 da Constituição Federal (fl. 17).

Relativamente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, verificou-se o descumprimento do limite de 5% fixado do art. 29-A, IV, da Constituição Federal, porquanto foi transferido o percentual de 5,92% da receita base de cálculo (fl.08).

Apontou-se abertura de créditos adicionais sem cobertura legal no valor de R\$8.917.330,34 (oito milhões novecentos e dezessete mil trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos) e a abertura de créditos especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$3.265.102,96 (três milhões duzentos e sessenta e cinco mil cento e dois reais e noventa e seis centavos), bem como irregularidades na execução orçamentária, patrimonial e financeira sumarizadas à fl. 20.

O estudo inicial contemplou, ainda, o exame da aplicação de recursos no ensino fundamental e dos valores recebidos do FUNDEF (fl.17, itens 1.2 e 2).

Em 28/09/07, a Prefeita de Contagem, à época, Senhora Marília Campos, encaminhou a documentação de fls. 86/91, solicitando substituição dos dados constantes do SIACE/PCA, o que lhe foi negado tendo em vista que o processo se encontrava com determinação de abertura de vista.

Citado, o responsável não se manifestou conforme certidão de fl. 100.

Como o interessado não se manifestou, o então Relator determinou fosse verificado pela Unidade Técnica a possibilidade de atendimento à substituição de dados.

A Unidade Técnica verificou que o pedido não seria passível de deferimento, uma vez que as alterações não corrigiriam as divergências detectadas na análise comparativa PCA x LRF.

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.127/136).

Compulsando os autos, verifiquei que os índices da saúde e educação apurados *in loco* diferem do informado no SIACE/PCA, assim determinei o apensamento provisório, a estes

autos, do processo administrativo para que a Unidade Técnica examinasse a defesa nele apresentada no que tange a aplicação de recursos na educação e saúde.

Em resposta, a Unidade Técnica informou às fls. 146/148, que o responsável não se manifestou naquele processo sobre os fatos apontados relativos a educação e saúde.

Determinei nova citação ao gestor para que se manifestasse em especial quanto aos índices de aplicação na educação e saúde.

O ex-Prefeito, Senhor Ademir Lucas Gomes, apresentou contestação requerendo, em preliminar, que fosse reconhecida a decadência tendo em vista o transcurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, previsto no art. 180 da Constituição Estadual, sem que tenha o Tribunal de Contas emitido o parecer prévio. Alternativamente, requereu dilação do prazo anteriormente concedido para a juntada de documentos em razão do município não lhe ter disponibilizado, ainda, a documentação necessária para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

O responsável não se manifestou, apesar de ter-lhe sido concedida a dilação do prazo.

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.

Da mesma forma, o gestor apresentou contestação requerendo fosse reconhecida a decadência por transcurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias previsto no art. 180 da Constituição Estadual.

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 MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Acompanho a conclusão, embora a minha fundamentação divirja um pouco da que é apresentada por V.Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, POR UNANIMIDADE.

### **Mérito**

Impende ressaltar, inicialmente, que a aplicação relativa ao item 1.2, fl. 10, e a aplicação dos recursos do FUNDEF, foram examinadas no Processo nº 720299, relativo à inspeção ordinária realizada na municipalidade, e serão objeto de julgamento pelo Tribunal naqueles autos. Ademais, as falhas apontadas pela Unidade Técnica à fl. 20 que não estão compreendidas no escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução nº 04/09 e da Ordem de Serviço nº 07/10, também não serão apreciadas nestes autos.

Conforme já relatado, foram devidamente aplicados os índices constitucionais da saúde e respeitados os limites constitucionais e legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

Quanto ao índice de repasse de recursos financeiros 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\$23.191.412,17 (vinte e três milhões cento e noventa e um mil quatrocentos e doze reais e dezessete centavos).

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, 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.

Ademais, em recente sessão plenária do dia 29/06/11, respondendo a 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 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 e gerando reflexos negativos à condução da gestão administrativa.

Neste contexto, oportuno transcrever a posição do Supremo Tribunal Federal quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 198.604, do qual foi Relator o Exmo. Ministro Cezar Peluso. Naquela oportunidade, a Suprema Corte, 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 198.604. Relator Min. Cezar Peluso. Relatora p/Acórdão: Min. Ellen Gracie. 26/03/09) – 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, observa-se 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 837614.

Nesse cenário, 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\$13.581.668,68 (treze milhões quinhentos e oitenta e um mil seiscentos e sessenta e oito reais e sessenta e oito centavos), corresponde a 5,38% da receita base cálculo, não cumprindo o limite previsto no inciso IV do art. 29-A da CF/88.

Portanto, considero mantida a irregularidade, tendo em vista que o percentual repassado a maior é de 0,38%, o que corresponde ao valor de R\$960.644,77 (novecentos e sessenta mil seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos), representando um percentual de 7,61% do valor do repasse devido, em infringência às disposições do art. 29-A, IV, da Constituição Federal.

No que se refere ao apontamento concernente à destinação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exame inicial apurou-se a aplicação de R\$67.907.417,80 (sessenta e sete milhões novecentos e sete mil quatrocentos e dezessete reais e oitenta centavos), correspondente a 25,95% da receita base de cálculo, o que não conferiu com a documentação apresentada na inspeção, que apurou valor inferior.

Isso porque, do montante apurado *in loco*, foram deduzidas despesas computadas indevidamente, nos valores de R\$20.443,55 (vinte mil quatrocentos e quarenta e três reais e cinquenta e cinco centavos) e R\$7.050.333,52 (sete milhões cinquenta mil trezentos e trinta e três reais e cinquenta e dois centavos) concernentes a restos a pagar não processados.

Realizadas essas deduções, constatou-se a aplicação no valor de R\$61.961.244,28 (sessenta e um milhões novecentos e sessenta e um mil duzentos e quarenta e quatro reais e vinte e oito centavos), equivalente a 23,68% da receita base de cálculo, em descumprimento ao art. 212 da CF/88 (fl. 17 do Processo nº 720299).

Assim, entendo mantida a irregularidade, com relação à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, 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. 07/10).

Com relação à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal no valor de R\$8.917.330,34 (oito milhões novecentos e dezessete mil trezentos e trinta reais e trinta e quatro centavos) e à abertura de créditos especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$3.265.102,96 (três milhões duzentos e sessenta e cinco mil cento e dois reais e noventa e seis centavos), considero mantidas as irregularidades, tendo em vista que não foram atendidas as normas constitucionais e legais pertinentes às matérias, em ofensa às determinações do art. 167, II e V, da Constituição Federal e dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Por outro lado, destaco o percentual de 50% para suplementação de dotações, consignado no art. 5º da Lei Orçamentária (fl. 27). Flexibilizar em nível tão 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 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 não aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em flagrante desatenção ao art. 212 da Constituição Federal, a abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis em ofensa às determinações do art. 167, V, da CF/88 e dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, bem como o repasse a maior ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, IV, 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 Ademir Lucas



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

Gomes, Chefe do Poder Executivo do Município de Contagem, relativas ao exercício financeiro de 2004, **com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.**

Após a deliberação e o trânsito em julgado, promova-se o desapensamento dos autos de nº 720299, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)