



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **695998**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

**Apenso:** Processo Administrativo n. **727589**

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Monte Azul

Responsável: José Edvaldo Antunes de Souza, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Murilo de Oliveira, OAB/MG 49065 e Paulo Henrique Oliveira Freitas, OAB/MG 85819

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 13/02/2014

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

1) Rejeita-se a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas e emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica e no art. 240, III, do Regimento Interno, 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 n. 04/09 e com as recomendações constantes no corpo da fundamentação. 2) Após a deliberação e o trânsito em julgado, promova-se o desapensamento dos autos de n. 727589, nos termos do art. 157 do Regimento Interno. 3) Decisão unânime.

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

**Segunda Câmara - Sessão do dia 13/02/14**

**CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:**

**Processo nº 695998**

**Natureza: Prestação de Contas Municipal**

**Apenso: Processo Administrativo nº 727589**

**Jurisdicionado: Município de Monte Azul**

**Responsável: José Edvaldo Antunes de Souza**

**Exercício Financeiro: 2004**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas anual apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Monte Azul, relativa ao exercício financeiro de 2004, analisada no estudo técnico de fls. 05/20, nos termos da Lei Complementar Estadual 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 no Processo nº 703637, convertido em Processo Administrativo nº 727589, atinente à inspeção ordinária realizada na municipalidade em relação ao exercício financeiro em comento.

Em relação à execução orçamentária, não se apontaram irregularidades quanto à existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais e ao empenhamento das despesas, nos termos do art. 167, V, da Constituição Federal e arts. 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/64 (fls.06/07).

Na manutenção e desenvolvimento do ensino apurou-se a aplicação de 28,69% da receita base de cálculo, contudo, na inspeção *in loco* apurou-se o índice de 23,17%, descumprindo o limite exigido no art. 212 da CF/88 (fls.07/08 do Processo nº 727589).

Nas ações e serviços públicos de saúde apurou-se o índice de 11,73% da receita base de cálculo, todavia, na inspeção *in loco* apurou-se o índice de 17,05%, atendendo ao limite mínimo de que trata o inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal (fls. 12/13 do Processo nº 727589).

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 53,43%, 50,31% e 3,12% da receita base de cálculo, respectivamente, no Município e nos Poderes Executivo e Legislativo (fl. 16).

Apontaram-se, ainda, às fls. 06 e 08, créditos suplementares abertos sem a devida cobertura legal e repasse à Câmara Municipal em percentual superior ao limite constitucional de 8% (8,82%).

Por fim, a Unidade Técnica apontou dados sobre o exame dos recursos do FUNDEF e da aplicação no ensino fundamental, item 1.2, fl. 16, bem como as falhas sumarizadas à fl. 20, concernentes aos atos de gestão econômico-financeira da Administração Municipal.

Citado, o responsável não se manifestou, conforme certidão de fl.56.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (fl. 57).

Constatado que o índice de aplicação no ensino apurado em inspeção *in loco* foi inferior ao limite constitucional, determinou-se a reabertura do contraditório, em cumprimento às determinações da Decisão Normativa nº 02/09, bem como o apensamento provisório do Processo Administrativo nº 727589 a estes autos (fl. 60).

Citado, o responsável manifestou-se tendo encaminhado a defesa de fls. 65/95, conforme certidão de fl.96.

A Unidade Técnica, após analisar os documentos enviados pelo responsável, ratificou os apontamentos iniciais concernentes aos créditos suplementares sem cobertura legal e ao índice de aplicação no ensino, considerando regularizado o repasse à Câmara Municipal e a aplicação na saúde, propondo a rejeição das contas (fls. 97/102).

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. 108/111).

Em seguida foi determinada a conversão dos autos em diligência para que o Presidente da Câmara Municipal encaminhasse a este Tribunal cópia da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 614/03).

Apresentada a mencionada Lei, fls. 116/119, a Unidade Técnica procedeu ao reexame dos créditos adicionais, concluindo que foram devidamente cumpridas as determinações do art. 42 da Lei 4.320/64 (fls. 123/124).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas opinou pela rejeição das contas, tendo em vista a violação ao art. 212 da CF/88 quanto à aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e por recomendação ao Prefeito Municipal e à Câmara Municipal acerca da excessiva suplementação de dotações (fls.126/136).

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 MAURI TORRES:**

De acordo.

**CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:**

Também estou de acordo.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:**

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.**

## Mérito

Impende ressaltar que as matérias relativas à aplicação dos recursos do FUNDEF, ao item 1.2, fl. 18, bem como as falhas elencadas pela Unidade Técnica à fl. 20, exceto as relativas aos créditos adicionais, ao repasse ao legislativo e à saúde, não constituem o escopo de análise das prestações de contas municipais, nos termos da Resolução 04/09 e da Ordem de Serviço TCEMG nº 07/10, razão pela qual deixo de apreciá-las nestes autos.

Destaco que a execução dos recursos do FUNDEF e a aplicação no ensino fundamental foram analisadas às fls. 09/11 do Processo nº 727589, relativo à inspeção ordinária realizada na municipalidade, e serão objetos de julgamento pelo Tribunal naqueles autos.

Conforme relatado, foram observadas as determinações dos arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64 e devidamente respeitados os limites legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

No que se refere aos créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$1.098.272,45 (um milhão noventa e oito mil duzentos e setenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), tendo em vista a juntada aos autos de cópia da LOA, a Unidade Técnica reexaminou a matéria, tendo retificado o estudo inicial conforme demonstrativo de fls. 123/124.

Dessa forma, considero atendidas as disposições do art. 42 da Lei nº 4.320/64.

Quanto à destinação de recursos às ações e serviços públicos de saúde, apurou-se, no exame inicial, a aplicação de 11,73%, após ajustes efetuados pela Unidade Técnica.

No entanto, em inspeção *in loco* foi verificado que o Município realizou gastos da ordem de R\$1.186.880,20 (um milhão cento e oitenta e seis mil oitocentos e oitenta reais e vinte centavos) na saúde, correspondente a 17,05% da receita base de cálculo. Esse índice prevalece para efeito de emissão do parecer prévio, restando atendidas as normas constitucionais pertinentes.

Relativamente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, embora apurado na prestação de contas o índice de 28,69%, em inspeção *in loco* foi constatada aplicação inferior ao limite constitucional.

Consoante apontado à fl. 07/08 do Processo nº 727589, o montante de aplicação no ensino, registrado no Anexo II do SIACE/PCA, não conferiu com o valor total apurado *in loco*, que foi inferior em R\$320.853,23 (trezentos e vinte mil oitocentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos). Tal diferença refere-se a recursos de convênios indevidamente computados no Anexo II.

Além disso, do montante apurado foram impugnadas despesas não afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino (fl. 25/28 do processo 727589), no total de R\$69.794,45 (sessenta e nove mil setecentos e noventa e quatro reais e quarenta e cinco centavos). Realizados os ajustes necessários, constatou-se aplicação no valor de R\$1.612.504,37 (um milhão seiscentos e doze mil quinhentos e quatro reais e trinta e sete centavos), equivalente a 23,17% da receita base de cálculo.

Dessa forma, restou comprovado que o Município de Monte Azul deixou de aplicar no ensino o valor de R\$127.549,34 (cento e vinte e sete mil quinhentos e quarenta e nove reais e trinta e quatro centavos), correspondente ao percentual de 1,83% da receita base de cálculo e de 7,32% do montante devido constitucionalmente.

Tendo em vista que o responsável não apresentou defesa quanto a este item nestes autos nem no processo da inspeção *in loco*, a Unidade Técnica ratificou a irregularidade.

Ante o exposto, considero descumprido o art. 212 da Constituição Federal.

Consoante apontamento técnico, à fl. 09, após o ajuste pertinente à divergência da arrecadação municipal informada no Anexo XVIII, verificou-se que o repasse efetuado à Câmara Municipal, da ordem de R\$506.573,59 (quinhentos e seis mil quinhentos e setenta e três reais e cinquenta e nove centavos), equivalente a 8,82% da base de cálculo, não observou o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

O responsável não se manifestou quanto a esta matéria.

Contudo, considerando que nos cálculos efetuados no exame inicial para aferição dos valores repassados ao Legislativo foi deduzida a receita para formação do FUNDEF (fls.29/30), a Unidade Técnica, em razão de novo entendimento deste Tribunal, refez os cálculos sem a exclusão desse valor, apurando repasse de 7,61% da receita base de cálculo (fl. 99).

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<sup>os</sup> 685116, 687332, 686880 e 687192, que deram origem à Súmula n<sup>o</sup> 102 publicada no “MG” de 01/02/06, a qual expressamente prescrevia que as receitas do FUNDEF/FUNDEB não integravam o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais a que se refere o artigo 29-A da CF/88.

No entanto, 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<sup>o</sup> 102, que, editada em 01/02/06, foi revisada em 26/11/08, passando a prescrever que a contribuição ao Fundo, bem como as transferências recebidas deste, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integravam a base de cálculo prevista no art. 29-A da CF/88.

Somente na sessão do dia 19/10/11, este Tribunal 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.

Dessa forma, em razão do novo entendimento desta Corte e o tratamento a ser dado às prestações de contas ainda não apreciadas por esta Casa, excluo o apontamento de irregularidade, tendo em vista que, computando na base de cálculo os valores retidos para a formação do FUNDEF, o repasse ao Legislativo Municipal correspondeu a 7,61% da arrecadação do município no exercício anterior, cumprindo-se o limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição da República (fl. 99).

Por outro lado, acorde com o Ministério Público de Contas, considero elevado o percentual de 90% para suplementação de dotações consignado no art. 5<sup>o</sup> da Lei Orçamentária Anual, fl. 118. 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 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 José Edvaldo Antunes de Souza, Chefe do Poder Executivo do Município de Monte Azul, 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 727589, nos termos do art. 157 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO 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.)

MR