

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 686715

Procedência: Prefeitura Municipal de Contagem
Exercício: 2003
Responsável: Ademir Lucas Gomes
Procuradores: Silvério de Oliveira Cândido, OAB/MG 64.583; Raimundo Cândido Neto, OAB/MG 98.737; Adler Ferreira de Souza, OAB/MG 62.656; Rafael Bayma de Castro, OAB/MG 111.039
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. REPASSE DE RECURSOS À CÂMARA MUNICIPAL INFERIOR AO LIMITE CONSTITUCIONAL. CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DO ART. 29-A, DA CR/88. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS

O *caput* do art. 29-A estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais estabelecidos no mesmo artigo, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 13/09/2018

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Contagem, referente ao exercício de 2003, sob a responsabilidade do Sr. Ademir Lucas Gomes, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, às fls. 16 e 25, irregularidades no repasse financeiro ao Poder Legislativo.

Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 25/4/18, 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.

O responsável foi regularmente citado, em 26/6/07, conforme AR juntado em 3/8/07, à fl. 168. Em 9/8/07, compareceu, por meio de seu procurador, na Secretaria da 1ª Câmara e retirou cópia dos autos, fl. 169.

Em 29/8/07, por determinação da relatoria, despacho à fl. 296, foram anexadas aos autos, para subsidiar o exame da prestação de contas, cópias do Processo Administrativo n. 682317 (fls. 174 a 295), decorrente de representação relativa a contribuição de servidores filiados à Associação Beneficente dos Servidores da Prefeitura Municipal de Contagem – ABSPMC. No mesmo despacho, o Relator indeferiu a solicitação de prorrogação de prazo para o responsável apresentar defesa.

Às fls. 304 a 319, em 24/7/08, a unidade técnica examinou a documentação juntada e informou que a matéria nela tratada não alterava em nada as informações iniciais.

E, em 27/3/14, à fl. 334, os autos retornaram à unidade técnica para que fosse esclarecido se a contribuição do FUNDEF integrava ou não a base de cálculo de repasse de recursos à câmara municipal.

A unidade técnica, às fls. 335 e 336, refez a análise da matéria e sanou a irregularidade.

De acordo ainda com o estudo inicial da unidade técnica, às fls. 16 a 26, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64);
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88) que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 18,73% e 25,21% da receita base de cálculo;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 44,40%, 42,01% e de 2,39% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 349 a 351, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/08.

É o relatório.

II – 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 através 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 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 3.635, de 26/12/02, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$335.364.697,00 e autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento) das dotações orçamentárias, equivalente a R\$167.682.348,50, conforme fls. 14 e 333 (cópia juntada).

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta, perene, que fundamenta, precede e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Desta forma, recomenda-se à administração municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2.2 Repasse à Câmara Municipal

A unidade técnica apontou, à fl. 16, que o repasse financeiro à câmara municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, IV, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional n. 25/00, tendo em vista que foi repassado o valor de RS11.852.272,72, superando o limite constitucional de 5% (R\$10.973.718,17) sobre a arrecadação do município apurada pela unidade técnica, no exercício anterior (RS219.474.363,52). Portanto, houve um percentual excedente de 0,4%, o que representou um repasse a maior no valor de RS878.554,54.

Informou ainda que alterou o valor informado da arrecadação do município do exercício anterior, de R\$218.898.891,57 para R\$219.474.363,52, de acordo com o apurado no Comparativo da Receita / exercício de 2002.

¹ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

O responsável não se manifestou. Contudo, em atendimento à determinação do Relator, à fl. 334, a unidade técnica informou que as receitas que integraram a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, no montante de R\$219.474.363,52, correspondeu ao somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, §5º, 158 e 159, da CR/88, efetivamente arrecadadas no exercício anterior, e constava pelos valores brutos, ou seja, não foram deduzidos os valores da contribuição municipal para formação do FUNDEF no exercício.

Informou, ainda, que não identificou no Comparativo da Receita/2002, a contabilização de receitas decorrentes da CIDE (1722.01.13), como também de Contribuição de Servidores ao Regime Próprio de Previdência (1210.29.00), que poderiam compor a base de cálculo, conforme entendimento desta Casa exarado em sessão do Tribunal Pleno de 15/5/13, em resposta à Consulta n. 838450.

Por fim, a unidade técnica, às fls. 335 e 336, constatou no Demonstrativo dos Gastos com Pessoal – Anexo IV, a contabilização de despesas com Aposentadorias e Reformas – Inativos (3190.01.00), no valor de R\$907.484,04, relativo à câmara municipal, e deduziu tal valor do repasse efetuado (R\$11.852.272,72), resultando no montante de R\$10.944.788,68, que correspondeu ao percentual de 4,99%, e sanou a irregularidade.

Importante salientar que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto ao cômputo dos recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. Contudo, conforme novo entendimento exarado na sessão plenária do dia 29/6/2011, relativo à Consulta n. 837614, publicada em 06/07/11, consubstanciada na Decisão Normativa nº 06/2012, este Tribunal decidiu que a contribuição municipal para o FUNDEF ou FUNDEB, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à câmara municipal.

No que tange à exclusão das despesas com inativos, no valor de R\$907.484,04, do repasse financeiro efetuado à câmara municipal, em que pese a análise da unidade técnica, observa-se que o repasse ao Legislativo é calculado com base no somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, §5º, 158 e 159, da CR/88, efetivamente arrecadadas no exercício anterior, e não tem nenhuma relação com a despesa com inativos.

Nesse sentido, desconsidera-se a exclusão de tal despesa do valor efetivamente repassado, que é a receita do Legislativo Municipal. Ressalta-se que a análise do percentual de repasse (5%) é distinta da análise do percentual de gastos com pessoal do Legislativo (6%), tendo em vista que as normas jurídicas a que são submetidas são diferentes.

Enquanto que o percentual de repasse financeiro ao Legislativo no exercício de 2003 segue o comando do art. 29-A, incisos I ao IV, da CR/88, com redação dada pela EC n. 25/00, as despesas com inativos, junto com as demais despesas com pessoal, submetem-se às disposições do art. 19, inciso III, e art. 20, incisos “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/00/LRF, abaixo transcritos, respectivamente:

CR/88

Art. 29-A. **O total da despesa do Poder Legislativo Municipal**, incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos os gastos com inativos**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000).

[...]

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes. (Grifos nossos).

LRF

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, **a despesa total com pessoal**, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, **não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida**, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) **6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver**;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (Grifos nossos).

Compulsando os autos, às fls. 16, 337 e 338, de acordo com o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada a receita base de cálculo apurada corresponde ao total de **RS219.474.363,52**, por este motivo o limite constitucional de 5% corresponde ao valor de **RS10.973.718,17**.

Verifica-se, às fls. 16 e 346, que foi repassado ao Legislativo o valor de **RS11.852.272,72** que representa o percentual de 5,4% da receita base de cálculo, excedendo o limite em **0,4%** que equivale a um repasse a maior no valor de **RS878.554,55**, que por sua vez é igual ao percentual de **8,00%** do limite máximo constitucional de **RS10.973.718,18**.

Pelo exposto, constatou-se que no exercício ora em exame, o FUNDEF integrou a receita base de cálculo e que o não cumprimento do limite percentual de repasse à câmara municipal configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no inciso IV do artigo 29-A da CR/88, com redação dada pelo art. 2º da EC n. 25/00, motivo pelo qual ratifica-se a irregularidade.

2.2 Das consequências advindas da irregularidade constatada

Tendo em vista que foi repassado ao Legislativo Municipal percentual de 5,4%, superando o limite constitucional de 5%, considera-se descumprido o art. 29-A, IV, da Constituição da República de 1988.

Constatada a existência de irregularidade que enseja a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta do responsável para os fins do art. 1º, I, alínea "g", da Lei Complementar n. 64/90.

Diante das circunstâncias do caso concreto e dos deveres de conduta exigíveis do Chefe do Poder Executivo, quando da administração orçamentária e financeira do município, deve ele conhecer dos seus deveres constitucionais quanto às contas de governo, notadamente, a estrita observância do limite de repasse ao Poder Legislativo, bem como as normas atinentes à execução orçamentária.

Dessa forma, o Prefeito tem a obrigação legal de acompanhar, durante todo o exercício, a evolução das receitas e despesas públicas por meio da emissão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, previsto nos arts. 52 e 53 da LC n. 101/00, apondo, inclusive, assinatura no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, previsto nos arts. 54 e 55 da referida lei, de modo a garantir a observância, ao final do exercício, dos índices, repasses e normas orçamentárias constitucionalmente fixados.

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. GASTOS. LIMITE CONSTITUCIONAL. DESOBEDIÊNCIA. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. PROVIMENTO. 1. Considera-se irregularidade insanável o descumprimento do disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal. 2. Recurso provido. (TSE - REspe: 31012 SP, Relator: MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 19/11/08, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 19/11/08). (Grifos nossos).

Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli, que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda.”²

Resta configurada, portanto, a conduta dolosa do responsável, pela ofensa do art. 29-A, I, da Constituição da República/88.

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, a irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/90, o nome do Senhor Ademir Lucas Gomes deve ser inserido no rol de responsáveis a que o art. 11, §5º, da Lei n. 9.504/97 faz referência, caso o presente parecer prévio prevaleça após o julgamento da câmara municipal.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista o repasse de recursos à câmara municipal além do limite constitucional, descumprindo as disposições do art. 29-A, IV, da CR/88, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelos Senhor Ademir Lucas Gomes, Chefe do Poder Executivo do Município de Contagem, relativas ao exercício financeiro de 2003, nos termos da fundamentação.

Prevalendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da Constituição Federal, determino a inclusão do nome do Sr. Ademir Lucas Gomes no rol de responsáveis a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, deixo de acolher a proposta de voto do Relator, porquanto, em consonância com a unidade técnica, entendo que, para fins de verificação do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, as despesas com Inativos do Poder Legislativo no valor de R\$907.484,04 devem ser deduzidas do valor total do repasse efetuado pela Prefeitura Municipal. Tal exclusão encontra amparo no *caput* do art. 29-A, o qual

² MAZZILLI, Hugo Nigro, A defesa dos interesses difusos em juízo, 7. Ed. Saraiva, São Paulo, p. 162.

estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais estabelecidos no mesmo artigo, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Assim, apuro um repasse no valor de R\$10.944.788,68, que corresponde ao percentual de 4,99% da receita base de cálculo, inferior ao limite constitucional de 5%.

Feitas tais considerações, voto pela emissão de parecer pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Contagem, relativas ao exercício de 2003.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Vou acompanhar o voto do Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, VENCIDO O CONSELHEIRO HAMILTON COELHO. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

ahw/RB

CERTIDÃO

Certifico que a Ementa desse Parecer Prévio foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**