



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 843.287
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão Prefeitura Municipal de Icaraí de Minas - MG
Exercício: 2010
Responsável (is): Jorge Cavalcanti de Albuquerque (Prefeito Municipal) – fl. 03
Vanilda Araújo Prates (Contabilista) – fl. 03
Elizane Mendes Guimarães Barbosa (Controladora) – fl. 03

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

I - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de procedimento destinados a prestação das contas anuais, ora apresentadas pelo Prefeito Municipal acima mencionado, encaminhadas a esta Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela **Instrução Normativa TCEMG nº 12, de 14 de dezembro de 2011**, que vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

Do relatório constante da Análise Comparativa da Prestação de Contas Atual em face do SIACE/LRF (fls. 02/21), concluiu-se por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

irregularidades preliminares atestadas pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, *prima facie* com vícios materiais insanáveis, tudo constante dos apontamentos de Resumo devidamente atestado (fl. 08).

Consta dos autos, citação formal do jurisdicionado (fls. 22/27), cumprindo-se deste modo, os ditames dos corolários constitucionais inafastáveis do devido processo legal material e formal, sendo assegurados ao jurisdicionado os corolários do contraditório e da ampla defesa, com manifestação formal em sede de autodefesa e, o deferimento de juntada de documentos que se vislumbra dos presentes autos (fls. 28/44).

Submetida a novo crivo da unidade técnica em sede de reexame das contas municipais prestadas (fls.46/49), subsistiram apontamentos de graves vícios materiais nas contas prestadas pelo gestor municipal, devidamente consubstanciado nos autos (fl. 49).

Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação formal, em exame de legalidade.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, o Tribunal de Contas elaborou a **Resolução TCEMG nº 04, de 27 de maio de 2009**, fixando novas diretrizes, voltadas a observância dos princípios informadores da administração pública, em especial o da eficiência, e o direito individual da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

celeridade processual que assegurou a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam sua rápida tramitação, necessitando assim de uma ação concentrada, temporária e racional, visando acelerar a instrução processual por meio da otimização da análise, de modo a enfrentar a dispersão dos esforços empreendidos pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências, bem como atendendo a ação integrada e célere de todos os setores envolvidos com os processos de contas anuais em tramitação.

Para efetivação desses propósitos de ações e fiscalização, foi expedida a **Ordem de Serviço TCEMG nº 06, de 22 de março de 2011**, que estabeleceu os seguintes parâmetros e conteúdos para exame da materialidade nas prestações de contas:

- cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com exclusão do índice legal referente ao FUNDEB;¹
- cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- cumprimento do limite fixado no art. 29-A da CR/88 no repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- cumprimento das disposições previstas no art. 167, V, da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Ademais, vislumbra-se ainda, como normatização procedimental nos presentes autos, a edição da **Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011, de 14 de dezembro de 2011**, que disciplinou “a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão do parecer prévio”, em especial:

CAPÍTULO II

DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO

Art. 5º As contas de governo serão apresentadas ao Tribunal, no prazo de até 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício, pelo Prefeito que estiver no exercício do cargo, nos termos do § 1º do art. 42 da Lei Complementar nº 102/2008, exclusivamente por via da Internet, no endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br, mediante acesso ao **Sistema de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual - SIACE/PCA**.

§ 1º A remessa das contas de governo dar-se-á mediante identificação da senha disponibilizada pelo Tribunal no momento do credenciamento do Prefeito.

§ 2º Nas hipóteses de sucessão do Chefe do Poder Executivo ou de extravio da senha obtida, o Tribunal será imediatamente comunicado para que seja providenciado novo credenciamento ou emissão de nova senha.

Art. 6º As contas de governo serão consideradas recebidas pelo Tribunal com a emissão automática do número de protocolo de envio.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Art. 7º O SIACE/PCA, bem como o Manual Técnico de Instalação e Utilização que define o alcance, a modulação, a configuração, a formatação e a padronização dos dados e das informações a serem enviados, serão disponibilizados pelo Tribunal no endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br.

Tratam-se assim, os presentes autos, do exame de legalidade, para fins de parecer prévio das contas municipais prestadas pelo gestor público, aplicável o princípio da simetria constitucional no que couber, nos estritos moldes do que dispõe o **art. 31, art. 71, inciso I e art. 75** todos da Constituição Federal, assim normatizado:

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.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Nessa senda, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, prescreve quanto à fiscalização:

Art. 180 – A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei.

§ 1º – Como procedimento fiscalizador e orientador, o Tribunal de Contas realizará habitualmente inspeções locais nas Prefeituras, Câmaras Municipais e demais órgãos e entidades da administração direta e da indireta dos Municípios.

§ 2º – As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 3º – No primeiro e no último ano de mandato do Prefeito Municipal, o Município enviará ao Tribunal de Contas inventário de todos os seus bens móveis e imóveis.

§ 4º – O Tribunal de Contas exercerá, em relação ao Município e às entidades de sua administração indireta, as atribuições previstas no art. 76 desta Constituição, observado o disposto no art. 31 da Constituição da República.

As Cortes de Contas, inseridas num contexto normativo orientado pelas Constituições, estão a elas também submetidas, devendo, portanto, pautar sua atuação nos valores e princípios nelas contidos, a fim de que sejam reconhecidas como instrumento burocrático voltado à implementação dos princípios constitucionais axiológicos, políticos-constitucionais e jurídicos constitucionais, bem como órgão democrático-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

garantista e como mecanismo de desenvolvimento da eficiência do agir estatal, voltado ao bem comum da sociedade.

Antes de adentrarmos ao mérito das contas ora prestadas, impende destacarmos que, o exórdio do presente Processo Administrativo, se deu em consonância à **Resolução TCEMG n. 12/2011**, de 14 de dezembro de 2011, cuja redação teve o condão ab-rogatório da **Resolução TCE n. 08/2008**, de 03 de dezembro de 2008, que disciplinava a mesma matéria, instituindo-se assim, novo **Sistema de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual – SIACE/PCA**.

Na busca da realização do princípio da celeridade processual e razoável duração do processo (*ex vi* **inciso LXXVIII, do artigo 5º da CF/88**), voltou-se esta Egrégia Corte de Contas à modernização de seus procedimentos de controle e fiscalização, dentre os quais a implantação do referido *software*, que de certo dará maior efetividade aos procedimentos de registro dos atos concessórios de benefícios em geral.

Contudo, o referido processo eletrônico, carece de algumas indagações a fim de manter a segurança jurídica dos pareceres terminativos ou conclusivos deste órgão ministerial, que ora se requesta. Assim, pergunta-se: houve verificação *in loco*, por meio de inspeções e auditorias, a fim de atestar a veracidade das contas prestadas pelo sistema de dados ora implementado?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Dos autos não se vislumbra a referida operacionalidade, essencial à segurança jurídica que se busca em parecer ministerial conclusivo.

A nova sistemática de informação de dados, na busca da necessária modernidade tecnológica dos órgãos de contas em geral, impôs um regime de **autodeclaração ao jurisdicionado**, isto é, preenchimento de um banco de dados preestabelecido, voltado a autodescrever os atos e fatos jurídicos ocorridos no âmbito de sua própria estrutura da administração pública, com remessas periódicas ao respectivo Tribunal, sem necessidade de comprovação documental e material imediata, isto é, sem materialidade documental, exceto àqueles indispensável às análises técnicas consubstanciadas na juntada documental, em sede de provocação por autodefesa.

Ainda que subsista a fé pública da inclusão de dados em relatório próprio, assim como disciplinamento normativo válido à matéria no âmbito desta Egrégia Corte de Contas, entende o Ministério Público que, não há como se aferir - *prima facie* - sem a devida inspeção *in loco* certificada nos autos e outros recursos ao corolário da segurança jurídica, a observância dos requisitos legais objetivos e subjetivos que ensejariam o ato concessão de parecer prévio nas contas municipais, impondo nesta manifestação, **algumas ressalvas**, visando aprimoramento do processo tecnológico ora implantado.

Neste momento processual, opinar pela aprovação indene de dúvidas, à luz de um mero relatório de dados não comprovados ou não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

atestados materialmente nos autos, seria deveras temeroso sob a óptica das responsabilidades funcionais, cíveis e penais, em eventuais falhas que se verificarão em detrimento ao erário público, que, de certo, ao tempo, emergirão. Afasta-se aqui, a segurança jurídica necessária e inerente à verificação da legalidade do ato, que ora se busca com o parecer prévio.

Não se trata aqui de recusar os benefícios da modernidade de um sistema de dados no controle de contas municipais, mas da real necessidade de implantação de mecanismos logísticos que o dotem de melhor aproveitamento racional, compatível com a realidade legal de controle e fiscalização da Administração Pública em geral, sem se descuidar dos óbices legais intransponíveis que pautam a atuação do serviço público em geral, inclusive, do órgão ministerial que atua junto a essa Corte de Contas e de seus jurisdicionados.

O parecer da unidade técnica da Corte de Contas, **em sendo substituído pela análise mecânica e crítica dos requisitos mínimos exigidos em lei**, transforma-se em mera validação eletrônica de dados, com ou sem inconsistências. A fidedignidade técnica deverá assim, ser atestada tecnicamente pelo próprio Tribunal de Contas, sob suas expensas e responsabilidade intrínsecas ao *munus* público, não comportando a possibilidade de manifestação jurídica meritória conclusiva *in casu*, dadas as especificidades atinentes à matéria e ausência de inspeção local, que poderá demonstrar um cenário jurídico, totalmente avesso ao ora autodeclarado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Assim, entende o Ministério Público que, pela necessidade de aferição dos graus de responsabilidade (administrativa, cível e criminal), bem como das implicações legais, funcionais e pessoais que importam o exame de legalidade do ato de parecer prévio, depender-se-á da comprovação material - neste momento processual, através do exame de documentos que embasaram a edição dos elementos constitutivos da prestação de contas, o que, diante da ausência, tornará impossível a manifestação terminativa acerca da matéria *sub examine*, que ora se requesta.

Ressalte-se que, **inexistem nos autos**, documentos de comprovação material – **ainda que enviados eletronicamente**, das despesas e receitas realizadas, mas tão somente mera afirmação nesse sentido pelo gestor público, sem prejuízo dos documentos acostados em sede de autodefesa.

Ora, Douto Conselheiro. Verifica-se, pois, *data maxima venia*, que o controle de legalidade fora substituído pela análise eletrônica e crítica de consistências ou inconsistências, o que de certo, a justificativa de respeito ao princípio da celeridade processual ou de exacerbado demanda ao serviço público fiscalizatório, não pode servir de condão supressivo ao princípio da estrita legalidade, sem prejuízo das análises levadas a efeito pela unidade técnica.

O atesto ao respeito à legislação vigente à época, **com afastamento de vícios materiais e formais** que possam macular a edificação do ato administrativo, **depende** irrefutavelmente de verificação e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

fiscalização documental, ainda que, **por recursos eletrônicos**, ora verificados como não disponíveis.

Frise-se ainda, tudo isto sem deixar de olvidar a presunção de legalidade da autodeclaração firmada nos autos, que não pode gozar de uma suposta supremacia, num regime de autoafirmação, passível de erros e acertos, dolo ou culpa na inserção de dados que nortearão a atividade fiscalizatória. Servirá tal moderno processo eletrônico, como meio de solução de irregularidades ao gestor ímprobo, que já se utilizou da malversação dos recursos públicos em detrimento do erário?

A finalidade dos Egrégios Tribunais de Contas é de, sobretudo, a manutenção do corolário do princípio da legalidade; no caso do parecer prévio em controle de contas, apontar as ilicitudes verificadas, que nos termos propostos pelo SIACE/PCA, jamais poderão revestir-se de fidedignidade presumida.

A homologação dos dados processuais no estado que se encontram, com aprovação das contas municipais indene de ressalvas, poderia facilitar à fraude e o dano ao erário. Afastar-se-ia uma condição suspensiva de futura e incerta inspeção local, causando óbice ao ato de parecer prévio de aprovação irretocável, que de certo, será submetido ao julgamento terminativo deste Egrégio Tribunal.

Assim, em qualquer julgamento de parecer prévio às contas prestadas anualmente, nos moldes ora apresentados processualmente, como se busca, impor-se-á o **registro de ressalvas visando futuras**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

revisões, sem prejuízo de eventual rejeição por vícios insanáveis, para maior segurança nas relações jurídicas entre este Egrégio Tribunal de Contas e seus jurisdicionados, cujo princípio da legalidade é o ápice e o corolário da eficácia irradiante das relações jurídicas horizontais e verticais.

Afastar a estrita legalidade no presente caso, num juízo de prelibação de incertezas e de aodamento em nome da celeridade processual em busca da modernidade, seria permitir futuras violações estatais em desrespeito às liberdades públicas negativas, com impossíveis desfazimentos de pareceres prévios já consolidados, em frustrada tentativa de rescisão da coisa julgada material e formal.

O momento de aferição do respeito à legalidade material e formal se dá no ato de julgamento e parecer prévio quanto à aprovação ou rejeição das contas municipais, por esta Egrégia Corte de Contas.

A criação de instrumentos de ressalvas nos julgamentos de tais registros, como método de futuras deseficacizações dos atos já atestados, comportará na interpretação da justa medida e razoabilidade em respeito à segurança jurídica, face de ilegalidades não aferidas ou vislumbradas no processo eletrônico do SIACE/PCA.

Nesse diapasão, trazemos à baila, douda manifestação do Procurador Geral do Ministério Público de Contas – Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria, aduzida na Prestação de Contas Anuais n. 842.835 (Município de Cachoeira Dourada), acerca da sistemática ora implementada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

por essa Egrégia Corte de Contas e entendimento do Ministério Público de Contas, senão vejamos *in verbis*:

De plano, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no intuito de modernizar sua atuação, implantou e vem utilizando o Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIACE, *software* por meio do qual o jurisdicionado envia informações referentes às suas contas.

Diante desse contexto tecnológico, optou esta Corte de Contas por extrair relatórios técnicos do referido logiciário, abordando os seguintes temas: a) créditos orçamentários e adicionais; b) repasse à Câmara Municipal; c) cumprimento de índice mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; d) respeito aos limites de gastos de pessoal; e) cumprimento de índice mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

Como se vê, não consta dos autos uma prestação de contas convencional, mas sim um relatório das informações extraídas a partir de dados declarados pelo jurisdicionado ao SIACE. Portanto, a prestação de contas municipal perdeu parcialmente o seu instrumento físico e deve ser compreendida, atualmente, como o ato de o jurisdicionado alimentar, tempestiva e adequadamente, o SIACE.

É certo que caminha este Tribunal no sentido de, por meio de sistemas informatizados, tornar o trâmite dos processos lineares e suas análises objetivas. Afinal, essa conduta concretiza dois dos maiores anseios da sociedade brasileira, quais sejam, a eficiência e a efetividade dos Tribunais de Contas.

Os sistemas informatizados, por sua natureza, possuem uma função regulatória contida na própria arquitetura do *software*, eis que, ao definir quais as informações e de que modo são prestadas, estabelecem-se regras de conduta que, por suas consequências para o Direito, devem ser reconhecidas como jurídicas.

O Professor Lawrence Lessig, da Faculdade de Direito de Stanford, abordou o caráter regulatório da definição da arquitetura de *software* em seu livro “O código e outras leis do ciberespaço”, de 1999. Na obra, em que o autor discute os aspectos jurídicos da regulamentação da *internet*, é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

destacado que o código de programação é ao mesmo tempo criador de condutas possíveis e limitador de outras indesejáveis, no que se aproxima da regra jurídica que, por definição, prescreve um dever-ser orientado à conduta humana.

[...]

Ultrapassadas às manifestações preliminares, o Ministério Público volve-se ao mérito das contas prestadas, autodeclaradas pelo jurisdicionado e analisadas sob responsabilidade do órgão técnico.

Dentro dos referidos itens eleitos como relevantes juridicamente, sob aspecto normativo-fiscalizatório dessa Egrégia Corte de Contas, em consonância com as Constituições e as Leis, vislumbra-se que a **análise inicial** realizada pela Unidade Técnica **apurou irregularidades, constante de Resumo acostado aos autos** (fl.08).

Por sua vez, o jurisdicionado devidamente citado, compareceu aos autos apresentando razões de autodefesa e documentos, dando-se azo a um reexame da matéria pela Unidade Técnica, que assim, **concluiu por “irregularidades na abertura de créditos adicionais e/ou na realização de créditos orçamentários”**, constante de Resumo acostado nos autos (fl. 6), mantido em Resumo acostado, após o referido reexame (fl.49), cujas considerações pormenorizadas serão alvo de manifestação conclusiva deste representante do *Parquet* de Contas, mais adiante.

No que concerne aos **REPASSES À CÂMARA MUNICIPAL**, os recursos informados à ordem de **7% (sete inteiros por cento)**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites fixados no **inciso I**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 25/2000 e 58/2009, senão vejamos:

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 nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009). **(grifos nossos)**

Assim, consubstanciado nos elementos informativos trazidos acima à baila, entende o Ministério Público por ora, como regular nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

termos esposados e fundamentados, a legalidade e constitucionalidade do repasse à Câmara Municipal.

No que concerne a **APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**, os recursos informados à ordem do percentual de **25,90% (vinte e cinco inteiros e noventa décimos por cento)**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação mínimos fixados no **artigo 212 da Constituição Federal**, senão vejamos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, **e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

[...] **(grifos nossos)**

Assim, consubstanciado nos elementos informativos trazidos acima à baila, entende o Ministério Público por ora, como regular nos termos esposados e fundamentados, a legalidade e constitucionalidade da aplicação dos recursos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

No que tocante a **APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**, os recursos informados à ordem do percentual de **20,44% (vinte inteiros e quarenta e quatro décimos por cento)**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação mínimos fixados no **inciso III, do artigo 77, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias**, com redação dada pelo **artigo 7º da Emenda Constitucional n. 29/2000**, senão vejamos:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, **sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) **(grifos nossos)**

Assim, consubstanciado nos elementos informativos trazidos acima à baila, entende o Ministério Público por ora, como regular nos termos esposados e fundamentados, a legalidade e constitucionalidade da aplicação dos recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde.

Já no que tange às **DESPESAS COM PESSOAL**, os recursos despendidos e informados à ordem dos percentuais de **38,40% (trinta e oito inteiros e quarenta décimos por cento)**, **35,08% (trinta e cinco inteiros e oito décimos por cento)** e, **3,32% (três inteiros e trinta e dois**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

décimos por cento), respectivamente, pelo Município, Poder Executivo e Poder Legislativo, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação máximos fixados nos **artigos 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, senão vejamos:

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:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

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

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

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

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

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)

Assim, consubstanciado nos elementos informativos trazidos acima à baila, entende o Ministério Público por ora, como regular nos termos esposados e fundamentados, a legalidade e constitucionalidade da aplicação dos recursos máximos no dispêndio com pessoal do ente municipal epigrafado.

Entretanto, há de se atentamente observar a manifestação conclusiva da unidade técnica, valendo-se o Ministério Público de suas razões de aduzir, como integrantes da presente manifestação, **apontando-se vícios materiais e formais insanáveis nas contas ora prestadas em sede de análise conclusiva.** (fl. 49).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Para manutenção da fidedignidade, transcrevemos a manifestação conclusiva da Unidade Técnica dessa Egrégia Corte de Contas, senão *in verbis*:

[...]

- Apesar das alegações do defendente mantém-se a irregularidade quanto ao descumprimento do art. 43 da Lei 4.320/64 no valor de R\$ 487,43 tendo em vista que o valor do suprávit do exercício apurado no balanço patrimonial apresentado na prestação de contas do exercício de 2009 no valor de R\$139.703,14 não comporta a abertura de créditos adicionais no valor de R\$140.190,87 cuja fonte de recurso utilizada foi o superávit financeiro.

Quanto a abertura de créditos suplementares no valor de R\$140.190,87 sem a devida cobertura legal contrariando o disposto no art.42 da Lei 4.320/64, ratifica-se o apontamento técnico, pois não houve manifestação do defendente.

Portanto, o Ministério Público de Contas entende que da análise técnica e da ausência de manifestação do interessado, apesar de devidamente citado, em confronto com a sua prestação informada e formalizada, **emerge a materialidade da ilicitude anteposta**, em flagrante ilegalidade e inconstitucionalidade consubstanciadas nos autos, sem prejuízo das demais responsabilidades cíveis e penais que serão objeto de expediente apartado visando juízo de prelibação do membro do *Parquet* Estadual Natural.

Assim estamos diante da violação das normas contidas nos **artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**, senão vejamos:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

[...] (grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Do mesmo modo, encontramos a violação do dispositivo constitucional insculpido no **inciso V, do artigo 167 da Magna Carta/1988**, como segue:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...] grifos nossos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Na lição do saudoso Hely Lopes Meirelles (**Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 86), aduz-se:

“A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

“Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”, para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Frise-se ainda, que para efetivação das necessidades coletivas, o **artigo 1º da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** estabelece que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. **(grifos nossos)**

Sob essa óptica, a Lei Orçamentária Anual consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata, e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa. A elaboração do orçamento anual é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

De certo à Magna Carta prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser feita na Lei Orçamentária Anual. Já os créditos adicionais deverão ser autorizados por lei específica. Frisa-se que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.

Por isso, a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis e sem a devida autorização legal, fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, conseqüentemente, a vontade popular.

Dessa forma, tal irregularidade é tão grave e não pode ser considerada meramente formal, logo adotamos a posição do Excelentíssimo Auditor de Contas – Dr. Licurgo Mourão, proferido nos autos de Pedido de Reexame 837.136 datado de 30.08.2011, que de maneira brilhante, aduz:

O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Isto posto, para melhor elucidação da conclusão do presente parecer, segue abaixo a redação do **artigo 45 da Lei Complementar**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Estadual 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), sem prejuízo das demais cominações contidas no Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas, *in verbis*:

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais. (grifos nossos)

III – CONCLUSÃO

Ex positis, tendo em vista a comprovação material de abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal e sob flagrante violação da norma contida no artigo 42 da Lei Federal n. 4.320/64, bem como a abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

disponíveis e sob flagrante violação da norma contida no artigo 43 da Lei Federal n. 4.320/64, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

1) Pela emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS PELO GESTOR MUNICIPAL**, com espeque no inciso III do Artigo 45, da Lei Complementar Estadual 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), escoimado ainda no inciso III do artigo 240, da Resolução TCEMG n. 12/2008, de 19 de dezembro de 2008 (Regimento Interno do TCEMG);

2) Aplicação de **MULTA** pessoal e individual aos responsáveis acima epigrafados, cujo percentual e valor serão fixados por esse insigne Relator, atendidos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, por estarem incursos nos artigos 317 e 318, incisos II e VIII, da Resolução TCEMG n. 12/2008, de 19 de dezembro de 2008 (Regimento Interno do TCEMG), nos termos e fundamentos acima explanados, fundamentadamente.

É o **PARECER**.

Entranhe-se, registre-se, numerem-se e rubriquem-se.

Expeça-se expediente apartado à CAMP/MPC-MG, com cópia do inteiro teor do presente, visando comunicação formal ao ilustre representante do *Parquet* Estadual com atribuição junto à Vara da Fazenda Pública e Criminal da Comarca de Icaraí de Minas ou a que possua a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

respectiva jurisdição do município em epígrafe, para as providências que entender cabíveis.

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, para as providências de praxe.

Belo Horizonte, 15 de março de 2012.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Procurador do Ministério Público de Contas

(Documento certificado digitalmente e disponível no SGAP)