



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

Processo nº: 1.015.338
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão: Prefeitura Municipal de Ijaci
Exercício: 2016
Responsável: José Maria Nunes

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro - Relator,

I. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de procedimento destinado à Prestação das Contas Anuais, encaminhadas a essa Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela legislação aplicável.

A Unidade Técnica concluiu pela aprovação das contas conforme atestado na análise das informações prestadas (fls.02/12v).

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

É o relatório, no essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em sede de exame de legalidade para fins de parecer prévio das contas municipais prestadas pelo gestor público, aplica-se à espécie a regra de simetria constitucional, no que couber, nos estritos moldes do que dispõe os **artigos 31, c/c 71, inciso I e, c/c 75**, todos da Constituição Federal, assim esculpido:

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.

[...]



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

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, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Nessa senda, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 também prescreveu 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, político-constitucionais e jurídico-constitucionais, bem como órgão democrático-garantista volvido à eficiência do agir estatal na busca do bem comum da sociedade.

Na busca da realização do princípio da celeridade processual e razoável duração do processo (ex vi inciso LXXVIII, do artigo 5º da CF/88), essa Egrégia Corte de Contas buscou a modernização de seus procedimentos de controle e fiscalização, incluindo a implantação do **Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM**, com remessa de dados municipais a partir do exercício de 2014.

Contudo, ainda que o novo sistema (**SICOM**) traga inovações e maior abrangência de informações que o anterior (**SIACE/PCA**), resta carente de procedimento fidedigno materialmente, com vistas a possibilitar maior segurança jurídica nos pareceres terminativos ou conclusivos deste órgão ministerial, que ora se requesta.



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

Assim, indagamos: houve verificação *in loco* - por meio de inspeções e auditorias -, com atesto da veracidade das contas prestadas (formalmente) por meio do sistema de dados ora implementado?

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

A nova sistemática de informação de dados, na busca da necessária modernidade tecnológica dos órgãos de contas, manteve o 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 de administração pública, com remessas periódicas ao respectivo Tribunal, sem necessidade de comprovação documental e material imediata, isto é, sem materialidade documental, exceto àqueles indispensáveis 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 dessa Egrégia Corte de Contas, entende o Ministério Público Especial que não há como se aferir - *prima facie* - sem a devida inspeção *in loco* certificada nos autos ou, por meio de outros recursos incontestes à luz do corolário indeclinável 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 **ressalvas** com vistas ao aprimoramento do processo tecnológico ora implantado.

Neste momento processual, opinar pela aprovação indene de dúvidas à luz de um mero relatório de dados não comprovado ou não atestado materialmente nos autos, seria deveras temeroso sob a ótica das responsabilidades funcionais, cíveis e penais, e 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, inclusive, do órgão ministerial que atua junto a essa Corte de Contas em prol da cidadania e da legalidade exigida dos 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 eletronicamente pelo próprio Tribunal de Contas, sob suas expensas e responsabilidades intrínsecas ao *munus* público, não comportando a possibilidade de manifestação jurídica meritória plena e conclusiva *in casu*, dadas as



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

especificidades atinentes à matéria e ausência de inspeção local, que poderá demonstrar um cenário jurídico totalmente avesso ao ora autodeclarado.

Assim, entende o Ministério Público Especial que, pela necessidade de aferição dos possíveis e eventuais 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 *examine* de documentos que embasaram a edição dos elementos constitutivos da presente prestação de contas – ainda que por amostragem-, o que, diante da ausência, tornará impossível a manifestação terminativa acerca da matéria que ora se requesta.

Ressalte-se novamente que **inexistem nos autos** documentos de comprovação material – **ainda que enviados eletronicamente**, das despesas e receitas realizadas, mas tão somente mera declaração eletrônica nesse sentido pelo gestor público, sem prejuízo dos documentos acostados pelo próprio jurisdicionado *a posteriori* nos autos.

Assim, *prima facie* restam demonstrados os fundamentos comezinhos de vulnerabilidade do **SICOM**, conquanto não implementada nova tecnologia que carree aos autos maior equilíbrio de segurança jurídica e eficiência plena indispensável à modernidade da “era digital”.

Ultrapassadas às manifestações preliminares, o Ministério Público volve-se ao mérito das contas prestadas, autodeclaradas pelo jurisdicionado e analisadas sob responsabilidade do órgão técnico, ressalvados os aspectos de segurança jurídica e fidedignidade antepostos.

Com o objetivo de aperfeiçoar as ações referentes a análise e o processamento das prestações de contas anuais pelo Tribunal de Contas, elaborou-se a **Instrução Normativa TCEMG nº 04/2016**, fixando diretrizes voltadas a observância dos princípios informadores da administração pública, em especial o da eficiência e do direito individual da celeridade processual. Aqui, visou-se assegurar a todos a razoável duração do processo e dos meios que garantam sua rápida tramitação por meio de uma ação concentrada, temporária e racional que acelere a instrução processual e julgamento meritório.

Enfrenta-se assim, a dispersão de esforços empreendidos pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências, bem como se atende a ação integrada e célere de todos os setores envolvidos nos processos de contas anuais em tramitação.

Para efetivação desses propósitos de ações e fiscalização, o Tribunal de Contas estabeleceu, com a Ordem de Serviço nº 01/2017, 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;



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

- cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –;
- cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000;
- cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;
- cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42, 43, c/c com o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, para abertura de créditos orçamentários e adicionais; e
- encaminhamento do Relatório de Controle Interno, nos termos da Instrução Normativa nº 04, de 2016.

Dentro dos referidos itens eleitos como relevantes juridicamente sob ótica normativo-fiscalizatória por essa Egrégia Corte de Contas, vislumbramos que a Unidade Técnica fez as seguintes apurações (fls.02/12v):

1. Em relação à **ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS**, não foram apontadas irregularidades com base nos dados declarados no SICOM (fls. 02v/04), sob aspecto meramente formal, em conformidade com as disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

CR/88

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)



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

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

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

[...] **grifos nossos**

Lei federal nº 4.320/64

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

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.

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

2. No que concerne ao **REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL** (fl.04v) os repasses informados à ordem de **4,06%**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente formal, os limites fixados no **inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal**, com redação dada pelas **Emendas Constitucionais nº 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)

(...)

(grifos nossos)

3. No que concerne à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO** (fl.06), os recursos apurados à ordem do percentual de **28,44%**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente formal, os limites de aplicação mínima 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.

[...]



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

(grifos nossos)

4. No tocante à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE** (fl.08), os recursos apurados à ordem do percentual de **25,52%**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente formal, 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 nº 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)

(...)

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)

(...)

(grifos nossos)

5. No que tange às **DESPESAS COM PESSOAL** (fl.10v), os recursos despendidos e informados à ordem dos percentuais de **52,68%**, **2,69%** e **55,37%**, respectivamente pelo **Poder Executivo, Poder Legislativo e pelo Município**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente formal, os limites de aplicação máximos fixados nos **artigos 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar federal nº 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).

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)

6. Em relação ao **RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO**, verifica-se que o Controlador do Município epigrafado não abordou integralmente os



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

itens exigidos pela Instrução Normativa n° 04 de 04/12/2016 (fl. 12), além de não ter opinado conclusivamente. A atuação deficiente do controlador interno, no dever de zelo pela coisa pública, bem como nas funções que exerce, facilitam o erro e a fraude.

III. CONCLUSÃO

Ex positis, tendo em vista a ausência de irregularidades – sob aspecto meramente formal - apontadas nas contas prestadas pelo gestor municipal epigrafado, contudo **diante da atuação deficiente do Controle Interno do Município e da ausência de comprovação material das receitas e despesas ora lançadas no relatório exordial dos autos**, em criterioso reestudo da **Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (LCe n° 102/2008)** e da **Instrução Normativa TCEMG n° 04/2016**, calcado na fundamentação preliminar já esposada, **OPINA** pela emissão de parecer prévio com a **APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVA**, sob o aspecto formal, com espeque no inciso II do Artigo 45, da Lei Complementar estadual n° 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), escoimado ainda no inciso II do artigo 240, da Resolução TCEMG n° 12/2008, de 19 de dezembro de 2008 (Regimento Interno do TCEMG).

Por fim, pela **RECOMENDAÇÃO** de realização de **INSPEÇÃO CIRCUNSTANCIAL OU POR AMOSTRAGEM** nas contas ora apresentadas, buscando a aferição da veracidade da autodeclaração firmada pelo jurisdicionado nos autos, sobretudo como caráter orientativo e pedagógico-preventivo atinente às atividades fiscalizadoras dessa Egrégia Corte de Contas.

É o **PARECER**.

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

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

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2017.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento certificado digitalmente e disponível no SGAP)