



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

Processo nº: 686.705
Relator: Conselheiro em exercício Hamilton Coelho
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Órgão: Prefeitura Municipal de Nova Serrana
Exercício: 2003
Responsável: Joel Pinto Martins

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, ora apresentadas pelo Prefeito Municipal acima mencionado, encaminhadas a essa Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela Instrução Normativa TCEMG nº 01/2003, que vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, sendo abertas vistas a este Gabinete, nesta data.

Do relatório constante da “Análise Comparativa” da Prestação de Contas (fls.06/22), concluiu-se pela **ocorrência** de irregularidades preliminares atestadas pela Unidade Técnica desta Corte de Contas.

Consta dos autos, citação formal do jurisdicionado, que apresentou manifestação (fls.74/88), cumprindo-se deste modo, os ditames dos corolários constitucionais inafastáveis do devido processo legal material e formal, sendo assegurados ao jurisdicionado os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Conforme reexame efetuado (fls.91/96), a Unidade Técnica considerou que não foi descaracterizada a irregularidade referente à Aplicação de Recursos nas



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

Ações e Serviços Públicos de Saúde, concluindo pela aplicação do disposto no inciso III, art. 240, da Resolução TCEMG n. 12/2008, de 19 de dezembro de 2008.

Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação formal, em 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, aplicável à espécie a regra de simetria constitucional, no que couber, nos estritos moldes do que dispõe os **artigos 31, 71, inciso I e, 75**, todos da Constituição Federal, assim esculpidos:

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, 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:



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

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-garantista e, como mecanismo de desenvolvimento da eficiência do agir estatal, voltado ao 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), voltou-se essa Egrégia Corte de Contas à modernização de seus procedimentos de controle e fiscalização, dentre os quais a implantação do **Sistema de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual – SIACE/PCA**.

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, 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 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, **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 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.



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

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 deferida aos 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 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.

Assim, entende o Ministério Público 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 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



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

realizadas, mas tão somente mera declaração eletrônica nesse sentido pelo gestor público, sem prejuízo dos documentos acostados pelo próprio jurisdicionado.

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

Frise-se ainda, tudo isto sem deixar de se olvidar a presunção de legalidade da autodeclaração ora firmada, 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, pela mera retificação dos dados já declarados?

O tempo e a experiência serão os donos da verdade na busca de uma evolução constante dos processos eletrônicos e digitais, visando a excelência e eficiência dos dispositivos da modernidade com estrita segurança jurídica. A finalidade dos Egrégios Tribunais de Contas é de, sobretudo, a manutenção do corolário do princípio da legalidade.

O parecer prévio e técnico em controle de contas se volta ao apontamento das regularidades e irregularidades verificadas em face das leis e das



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

Constituições, 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, em tese, a fraude e o dano ao erário. Afastar-se-ia assim, uma necessária condição suspensiva de futura e incerta inspeção local, face incipiência tecnológica do SIACE/PCM já demonstrada, causando óbice ao ato de parecer prévio de aprovação irretocável (sem ressalvas) que será submetido ao julgamento definitivo deste Egrégio Tribunal, eivando-o de contraditoriedade.

Assim, em qualquer julgamento de parecer prévio às contas prestadas anualmente, nos moldes ora processualmente postos, impor-se-á o **registro de ressalvas visando futuras 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 açodamento em nome da celeridade processual em busca da modernidade, *data permissa venia*, 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 do 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,



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

comportará na interpretação da justa medida e razoabilidade em respeito à segurança jurídica, face, em tese, as ilegalidades não aferidas ou vislumbradas no processo eletrônico do SIACE/PCA.

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



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

regulamentação da *internet*, é 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.

[...]

Assim, restaram consubstanciados acima, os fundamentos imprescindíveis à demonstração da vulnerabilidade do SIACE/PCM, conquanto não implementadas novas tecnologias por esta Corte de Contas, na busca do equilíbrio da segurança jurídica e da eficiência tecnológica 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.

A Ordem de Serviço n. 07/2010 desse Tribunal de Contas, determinou que a análise técnica das prestações de contas, referentes aos exercícios de 2009 e anteriores, fosse restringida aos seguintes aspectos:

- cumprimento dos índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, excluindo os índices legais referentes ao FUNDEF/FUNDEB;
- cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;



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

- abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no artigo 167, V, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

Deste modo, considerando apenas os 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 Unidade Técnica, em reexame (resumo fl.96) **concluiu** no tocante à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**, que os recursos informados à ordem do percentual de **14,56%**, **não obedeceram aos 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 III deverão elevá-los



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

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)**

O direito à saúde é constitucionalmente consagrado a todos, nos termos do art. 196, da Carta Magna, norma provida de eficácia plena. Ao estabelecer percentuais mínimos de aplicação de recursos nas ações da saúde, o legislador constitucional, representante legítimo da vontade popular, quis garantir pleno acesso a esse direito fundamental.

Assim, consubstanciado nos elementos informativos trazidos acima, entende o Ministério Público que o descumprimento de exigência constitucional configura falta de extrema gravidade, não permitindo que sejam as contas do exercício aprovadas.

III – CONCLUSÃO

Ex positis, tendo em vista a comprovação material do não cumprimento dos limites de aplicação mínimos fixados no **inciso III, do artigo 77, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias**, com redação dada pelo **artigo 7º da**



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

Emenda Constitucional n. 29/2000, OPINA pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS, 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).

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 do município, 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 os encaminhamentos de praxe.

Belo Horizonte, 23 de julho de 2012.

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