



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

Processo nº: 1.012.497
Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão: Município de Contagem
Exercício: 2016
Responsável: Carlos Magno de Moura Soares

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

Excelentíssimo Senhor Conselheiro - Relator,

I. RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos da análise da Prestação das Contas Anuais, encaminhadas a essa Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela legislação aplicável.
2. A Unidade Técnica concluiu pela existência de irregularidades preliminares, conforme atestado no relatório da análise das informações prestadas (peça nº 12).
3. Consta dos autos citação do responsável que apresentou defesa (fls. 275/289, peça nº 19), cumprindo-se deste modo os ditames dos corolários constitucionais inafastáveis do devido processo legal material e formal, sendo assegurado ao jurisdicionado o exercício do contraditório e da ampla defesa.
4. Conforme reexame efetuado (peça nº 17), a Unidade Técnica concluiu pela aprovação das contas, conforme inciso I, do art. 45, da Lei Complementar estadual nº 102/2008.
5. Após, vieram os autos conclusos ao Ministério Público de Contas para manifestação formal em sede de exame de legalidade.
6. É o relatório, no essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

7. 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



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

do **Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM**, com remessa de dados municipais a partir do exercício de 2014.

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

9. 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; assim não há materialidade documental, exceto àquelas indispensáveis às análises técnicas consubstanciadas na juntada documental, tudo em sede de provocação por eventual autodefesa.

10. 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 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, dadas as especificidades atinentes à matéria e ausência de inspeção local, que poderá demonstrar um cenário jurídico totalmente avesso ao ora autodeclarado *in casu*.

11. 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; diante da ausência, tornar-se-á impossível a manifestação terminativa acerca da matéria que ora se requesta.

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

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



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

14. 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.

15. Com o objetivo de aperfeiçoar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas anuais pelo Tribunal de Contas, elaborou-se a **Instrução Normativa TCEMG nº 04/2016** que dispõe sobre a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício financeiro de 2017.

16. Para efetivação dos propósitos de ações e fiscalização, o Tribunal de Contas estabeleceu com a **Ordem de Serviço nº 01/2017**, os seguintes parâmetros e conteúdo 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, 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;
- encaminhamento do Relatório de Controle Interno, nos termos da Instrução Normativa nº 04, de 2017.

17. Dentro dos referidos itens relevantes determinados pela E. Corte de Contas, vislumbramos, em tese, do exame realizado pela Unidade Técnica, que foram cumpridos os índices constitucionais relativos às ações e serviços públicos de saúde e a manutenção e desenvolvimento do ensino; foram obedecidos os limites com gastos com pessoal; foram legalmente transferidos os duodécimos ao poder legislativo; e, foram abertos legalmente os créditos orçamentários.

18. Contudo, na apreciação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 – Lei municipal nº 4.750/2015, foram verificadas ilegalidades que merecem ser ressaltadas, tendo em vista 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



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

contas públicas, como determina o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de rejeição das contas públicas.

III. DA RENÚNCIA IRREGULAR DE RECEITAS PÚBLICAS

19. Por oportuno, vale registrar que o Município de Contagem, no exercício de 2016, não observou os comandos da Lei Complementar federal nº 101/2000, no que se refere às medidas orçamentais para subsidiar a concessão da isenção de quaisquer impostos da competência local (art. 156, da CR/88).

20. Vejamos as inconsistências verificadas na lei de diretrizes orçamentárias e na renúncia de receitas públicas referentes ao exercício de 2016.

III.1. Da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 4.750/2015 - exercício de 2016

21. Um ponto importante refere-se à omissão de informações que deveriam constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias - exercício de 2016 - **LDO nº 4.750/2015**, com ausência de valores indispensáveis no *Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita* do Município de Contagem, deixando-se de se arrecadar em virtude da isenção de receitas do IPTU não planejadas e não demonstrada a fonte compensatória.

22. Na leitura da LDO - exercício de 2016 - observa-se que o referido Anexo está “em branco”, sem quaisquer valores acerca da abstenção da arrecadação do imposto que o ente municipal deveria arrecadar, demonstrando flagrante desídia para o com o erário municipal.

23. Em relação à LDO, a Constituição da República preconiza, *in litteris*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º - A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

24. Pelo exposto, verifica-se que o Município de Contagem, ao se omitir de planejar orçamentariamente a concessão de isenção e redução da base de cálculo de tributos, deixou de estabelecer corretamente o *Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita*, sequer informando ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle externo, dados imprescindíveis para a verificação do equilíbrio das contas públicas previsto no **art. 1º, § 1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000**, *verbis*:



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

Art. 1º Esta **Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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.

III.2. Da renúncia ilícita de receita – ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e das medidas de compensação financeira

25. Vejamos o que preconiza a **Lei federal nº 101/2000**, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

26. Em consulta da LDO/2016 – Lei municipal nº 4.750/2015 –, verifica-se que o *Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita*, por estar em branco, não informa o valor correspondente à isenção do IPTU, deixando, portanto, de demonstrar a renúncia de receita de que trata a Lei municipal nº 3.496/2001, **descumprindo-se, assim, as determinações da Lei Complementar federal nº 101/2000** de forma a omitir valores indispensáveis à concessão de benefícios no tempo e no espaço.

27. Quanto ao Anexo próprio à Lei de Diretrizes Orçamentárias, acerca da renúncia da receita pública, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** obrigou ao gestor público demonstrar, não somente a estimativa, como também a compensação financeira, como se segue:

Art. 4º A **lei de diretrizes orçamentárias** atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]



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

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

28. Pelo exposto, constatou-se que o Município de Contagem ao editar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016, **deixou de informar** no *Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita* da LDO, o **valor estimado da isenção do IPTU, bem como sua compensação**, violando os comandos da **Lei Complementar federal nº 101/2000**, previstos no **art. 4º, § 2º, inciso V**, a ensejar ilegalidade na concessão do benefício fiscal.

29. A falta de planejamento – ferramenta básica de alcance dos objetivos estatais – comprometeu diretamente as políticas públicas locais, em tempos em que não se pode dispor de bens e serviços para todos em abundância, obrigando-se a lidar com a escassez de programas de desenvolvimento e justiça sociais, afetados ainda mais pela renúncia indistinta de receita pública (milhões de reais anuais), desconectada a realidade financeira do ente municipal e as ações governamentais obrigatórias constitucionalmente, fulminando de morte a proporcionalidade e a razoabilidade que exigem o trato da matéria pública.

30. A isenção ou redução de base de cálculo para serem válidos necessitam ser testados e confrontados aos mecanismos de aferição tridimensional da razoabilidade:

- *adequação entre o fim visado e o meio empregado* (a medida adotada tem que servir ao atingimento de objetivo de interesse público, sequer demonstrados em tempos de escassez de recursos públicos);
- *a medida deve ser necessária* ao atingimento daquele objetivo (a renúncia e redução de base de cálculo quase integral de um tributo atribuído constitucionalmente ao ente, não se sustenta em alternatividade para medida de qualquer resultado com menor ônus, e maior eficiência do ato concessivo);
- e, deve ser calcado em *proporcionalidade em sentido estrito* (o que se perde com a medida é de diminuto sobrelevo financeiro, daquilo que se ganharia em política pública); desta feita, pela finalidade político-eleitoreira, claro resta como medida ilegítima, em detrimento do erário municipal.

31. Mas não é só. Ao descumprir o planejamento mínimo imposto pela Lei da Responsabilidade Fiscal, o gestor municipal ocasionou prejuízos diretos em políticas públicas sociais (saúde, educação, assistência social, amparo aos idosos, crianças, adolescentes e deficientes físicos), dentre outros, tolhidos do aporte de milhões de reais no curso do exercício de 2016.

III.3. Do impacto financeiro nos investimentos na Educação e na Saúde



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

32. Informe-se que o Ministério Público de Contas, após análise da isenção e redução da base de cálculo em que se funda a receita pública do Imposto Predial e Territorial Urbano, referente aos exercícios de 2012 a 2016, propôs a **Representação nº 1.013.189** (junho/2017), em trâmite nessa Corte de Contas, visando responsabilizar o gestor público pelas irregularidades e omissões administrativas provenientes da **renúncia e redução ilícita de receita do IPTU**, nos termos da disposição contida na Lei municipal nº 3.496 de 26/12/2001.

33. Após, iniciado o processo da Representação na Corte de Contas, o Município de Contagem promulgou a **Lei Complementar municipal nº 245, de 29 de dezembro de 2017**, que alterou o Código Tributário do Município de Contagem – Lei Municipal nº 1.611/1983, revogando parcialmente a Lei municipal nº 3.496/2001, fato que culminou na regulamentação correta da cobrança do IPTU na municipalidade.

34. Para se ter uma ideia da evasão de receitas públicas anteriores, vejamos a arrecadação do mesmo imposto no exercício de 2019, após a edição da Lei Complementar municipal nº 245/2017.

35. Em consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM/2016, verifica-se que o jurisdicionado arrecadou o valor de **R\$ 115.226.816,37** referentes ao IPTU e às demais receitas dele derivadas, como se segue:

Comparativo da Receita Prevista com a Realizada - Exercício de 2016		
Receita	Previsão atualizada	Realizada
1112.02.00 – IPTU	90.380.928,00	94.558.503,69
1911.38.00 - Multas e juros de mora sobre o IPTU	6.093.120,00	6.104.157,03
1913.11.00 - Multas e juros de mora da Dívida Ativa IPTU	0,00	3.123.148,20
1931.11.00 - Receita da Dívida Ativa sobre o IPTU	10.500.000,00	11.441.007,45
	106.974.048,00	115.226.816,37

Fonte: SICOM/2016 - Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada por Município

36. No exercício de 2019, após a regularização da cobrança do IPTU pela atual gestão municipal, a arrecadação desse imposto teve um acréscimo na ordem de **54,34%** em relação à receita do exercício de 2016, a saber:

Comparativo da Receita Prevista com a Realizada – Exercício de 2019		
Receita	Previsão atualizada	Realizada
1118.01.11- IPTU	240.000.000,00	192.582.392,94
1118.01.12 -IPTU multas e juros de mora	14.589.000,00	7.092.256,16
1118.01.13 - IPTU Dívida Ativa	19.676.000,00	43.630.290,45
1118.01.14 - IPTU multas e juros de mora da Dívida Ativa	3.535.000,00	9.071.567,60
	277.800.000,00	252.376.507,15

Fonte: SICOM/2019 - Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada por Município



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

37. Analisando a arrecadação do IPTU nos exercícios referidos, verificamos que em 2019, **um ano após o início da cobrança devida**, houve o aporte aos cofres públicos municipais de **mais de R\$ 137.000.000,00**, correspondente a um aumento de **54,34%** em relação ao exercício de 2016. Vejamos

Memória de Cálculo	
Exercício	Arrecadação
Exercício de 2019	252.376.507,15
Exercício de 2016	115.226.816,37
Diferença	137.149.690,78
% em relação ao 2019	54,34%

38. Assim, do valor arrecadado a mais em 2019 (R\$ 137.149.690,78) em relação ao exercício ora analisado, **mais de 20 milhões foram investidos na Saúde (15%) e mais de 30 milhões foram aplicados na Educação (25%)**.

39. Pelo exposto, registre-se, que além da evasão das receitas propiciada por benefício ilícito aos cofres públicos municipais no exercício de 2016, a população do Município de Contagem ficou desassistida em relação a investimentos que deixaram de ser realizados em ações governamentais sensíveis de Educação e na Saúde, direitos sociais previstos no **art. 6º da Constituição da República**.

40. Assim, o que está em xeque aqui é a preservação dos direitos e garantias coletivas dos cidadãos e membros da sociedade de Contagem/MG, com imposição de correção e responsabilização do gestor municipal que praticou o descumprimento das leis, ao manter a isenção e redução de base de cálculo de tributo de caráter geral (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU), em desconformidade com a boa gestão pública e responsável, **inobservado - reiteradamente - regras de direito financeiro e orçamental em prejuízo de milhões de reais na aplicação de políticas públicas de prestação continuada, em especial saúde, educação e assistência social**, abstraído do verdadeiro espírito de interesse público que deveria atentar na probidade com a arrecadação de impostos de competência constitucional deferida ao ente municipal.

IV. CONCLUSÃO

41. *Ex positis*, **PUGNA** o Representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro- Relator, com seguem:

- a) Determinar a **CITAÇÃO** do Prefeito Municipal de Contagem do exercício de 2016, **Sr. CARLOS MAGNO DE MOURA SOARES**, para, querendo, apresentar defesa escrita no prazo máximo de 15 (quinze) dias, aos aditamentos realizados em sede ministerial, em observância aos



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

corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988 c/com artigo 265 da Resolução TCEMG nº 12/2008 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

42. **Alternativamente, caso não seja acolhido o pedido acima, OPINA** que seja emitido parecer prévio pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Prefeito municipal de Contagem - exercício de 2016, com espeque no **art. 45, inciso III, da Lei Complementar estadual nº 102/2008** - Lei Orgânica do Tribunal de Contas -, escoimado ainda **no artigo 240, inciso III, da Resolução TCEMG nº 12/2008** - Regimento Interno do TCEMG, considerado que o escopo objetivo de norma interna não tem o condão de graves irregularidades colacionadas para apreciação do mérito em sede de parecer prévio em contas de gestão.
43. É o **PARECER**.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2020.

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