



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 679.626
Natureza: Prestação de Contas do Município de Santo Antônio do Jacinto
Exercício: 2002
Responsável: Sebastião Rodrigues Santana

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos de prestação de contas do exercício de 2002 apresentadas pelo Prefeito do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SIACE/PCA (Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/ Prestação de Contas Anual).
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica (fls. 05/18). Citado (fls. 65) o gestor municipal permaneceu silente (fls. 69).
3. O Ministério Público de Contas requereu a realização de novo estudo técnico, para que fosse esclarecida a base de cálculo do repasse à Câmara (fls. 70/72). Deferido o pedido ministerial (fls. 73), foi realizada nova análise (fls. 74/75).
4. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008¹, e art. 61, inciso IX, 'a', do Regimento Interno do TCE (Resolução n.12, de 19 de dezembro de 2008)².
5. É o relatório, no essencial.

¹ Art. 32: Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno: [...]

IX – manifestar-se de forma conclusiva, quando couber, nos processos sujeitos a sua apreciação.

²Art. 61: Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: [...]

IX - manifestar-se, de forma conclusiva, mediante parecer escrito, nos seguintes processos:

a) contas anuais do Governador;
b) tomadas ou prestações de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

PRELIMINARMENTE

6. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o princípio do devido processo legal deve ser observado pelo Tribunal de Contas, mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).

7. No caso em tela, entende-se que foi conferida a garantia do devido processo legal, uma vez que o gestor foi devidamente citado e constituiu procurador (fls. 67), embora não tenha apresentado a respectiva defesa.

MÉRITO

8. Não obstante relativa ao exercício de 2002, a presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas por meio da Ordem de Serviço n. 07, de 01 de março de 2010, editada com o objetivo de otimizar o processamento de prestações de contas municipais³.

9. No tocante aos índices constitucionais relativos à educação e saúde, os quais deverão ser apreciados especialmente nos presentes autos, apurou-se que, no exercício em análise, o Município observou o disposto no art. 212 da CR/88 e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10. Os dados informados no SIACE indicam aplicação de **29,33%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino e de **16,67%** da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde (fls. 15/16).

11. No que diz respeito ao repasse ao Poder Legislativo local, a unidade técnica verificou que “o repasse efetuado à Câmara não obedeceu ao limite fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal com redação dada pelo

3 “Fixa os procedimentos internos a serem adotados no exame das prestações de contas anuais apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal dos **exercícios de 2000 a 2009**”[...].

Art.1º- A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes aos exercícios de 2009 e anteriores, deverão observar, para fins de emissão de parecer prévio o seguinte escopo:

I – o 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;

II – o cumprimento de limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – o cumprimento do limite definido no art. 29 - A da Constituição da República referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

IV – a abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no art.167, inc. V, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64. [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000, não atendendo o parágrafo 2º, inciso I do dispositivo legal citado” (fls. 08 e 75).

12. Com o advento do enunciado da Súmula n. 102 desta Corte⁴, a unidade técnica passou a excluir da base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República a contribuição municipal ao FUNDEF/FUNDEB.

13. Contudo, recentemente a questão recebeu novo tratamento por parte desta Corte de Contas. Ao responder a Consulta n. 837.614, em 29 de junho de 2011 (DOC de 06 de julho de 2011), este Eg. Tribunal restabeleceu seu entendimento anterior, no sentido de que a base de cálculo do repasse ao Legislativo deve incluir a contribuição municipal devida ao FUNDEF/ FUNDEB, a qual, embora se trate de receita vinculada, integra o caixa único do erário, assim como os recursos destinados constitucionalmente às ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

14. Presente a dúvida quanto à formação da base de cálculo, o Ministério Público de Contas requereu novo reexame da unidade técnica, que esclareceu que *“a receita para a formação do FUNDEF não foi excluída da base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo, uma vez que o entendimento à época (exercício 2002) era o mesmo que passou a ser adotado por esta Casa a partir da Consulta n. 837614, de 29/06/2011”* (fls. 74).

15. No caso em tela, o limite do repasse ao Poder Legislativo seria de **R\$ 251.441,21** (8% da base de cálculo de R\$ 3.143.015,20), ao passo que a importância efetivamente repassada foi de R\$ **271.868,05** (fls. 74).

16. Em termos percentuais, o excesso, de **R\$ 20.426,84**, representa:

a) **0,64%** da base de cálculo – R\$ 3.143.015,20;

b) **8,12%** do valor limite de repasse – R\$ 251.441,21.

17. A principal finalidade da inserção do art. 29-A por meio da Emenda Constitucional n. 29/2000, com o estabelecimento de **tetos máximos** de repasse ao Poder Legislativo Municipal a depender do número de habitantes, foi evitar os “super-repasses” às Câmaras Municipais, com o consequente comprometimento da implementação de políticas públicas a cargo da Administração Pública.

⁴ “A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

18. Em estudo intitulado “Avaliação do impacto da Emenda Constitucional n. 25 sobre as despesas das câmaras dos vereadores”, afirmam os autores sobre o histórico da tramitação da Emenda no Congresso Nacional:

Na justificativa do projeto, o Senador Amin utilizou dados do IBGE, de 1995, segundo os quais, naquele ano, mais da metade dos municípios brasileiros não possuíam receitas próprias suficientes para fazer face aos gastos com suas prefeituras e câmaras municipais, valendo-se de recursos de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses de impostos estaduais (ICMS e IPVA) para arcar com esses gastos.

De fato, em um estudo efetuado com os dados de 1996, mostrou-se que dos 4.525 municípios pesquisados, 35% realizaram gastos com a câmara de vereadores superiores à sua receita própria; 19% do total gastaram mais com o legislativo do que com habitação e urbanismo e, em 8%, os gastos com o legislativo superaram as despesas com saúde e saneamento.⁵

19. Sem desconhecer que se deve aplicar o percentual de 8% no caso ora examinado, uma vez que se trata do exame de prestação de contas do exercício de 2002, é importante frisar que a Emenda Constitucional n. 58/2009 reduziu significativamente o limite total de despesas do Legislativo Municipal, vigorando atualmente os seguintes percentuais:

Art. 29-A. [...]

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

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;

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;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

20. A redução dos percentuais implementada pela EC 58/2009 vem reforçar a necessidade de um controle cada vez mais efetivo e rigoroso dos gastos do Poder Legislativo Municipal.

⁵ “Avaliação do impacto da Emenda Constitucional nº 25 sobre as despesas de câmaras de vereadores”. Autores: C. Alexandre Rocha, Cristina T. Brandt e Marcos Mendes. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/ImpactodaEmendaConstitucional.pdf>. Acesso em 8 out. 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

21. Nesse contexto, relevar repasses efetuados em percentuais superiores aos fixados pela Constituição significa retroceder, caminhar na contramão da evolução do texto constitucional, subtraindo eficácia de suas normas em contraposição à busca pela máxima efetividade destas.

22. O entendimento ora exposto coaduna-se com a **necessidade de maior rigor no exame das contas anuais de Governo**, mormente ante o já reduzido escopo definido na Ordem de Serviço n. 07/2010 para exame dos processos de prestação de contas apresentadas pelos Chefes de Poderes Executivos Municipais, o que impõe que esta Corte de Contas não seja complacente com a inobservância de limites de gastos estabelecidos pela Constituição Federal.

23. Não se pode olvidar que o princípio da insignificância aplica-se somente aos casos de lesão jurídica mínima, de pouca e irrelevante importância. E, no caso em tela, é de fácil percepção o impacto que 0,64% pode causar em um orçamento anual de qualquer ente federativo, principalmente no caso de Santo Antônio do Jacinto, Município pertencente à região do Jequitinhonha:

→ cujo orçamento no ano de 2002 foi de **R\$ 6.000.000,00**;

→ no ano de 2003, apresentava um **IDH de 0,611**⁶, ocupando a 4.475ª posição em um universo de 5.507 municípios brasileiros;

→ no ano de 2010, possuía **11.775 habitantes**⁷.

24. Entende-se que o princípio da insignificância não pode ser aferido de forma abstrata e superficial, devendo ser analisado à luz da **realidade sócio-econômica** do Município prestador das contas anuais. Imagina-se que o excesso verificado no repasse ao Poder Legislativo local – aproximadamente R\$ 20.426,00 – poderia encontrar melhor aplicação caso destinado a *reforçar* a implementação de políticas públicas em áreas sensíveis, como educação e saúde, principalmente em um Município que ostenta IDH tão reduzido.

25. A constatação de repasse ao Poder Legislativo Municipal em valor superior ao limite definido no art. 29-A da Constituição Federal afasta a presunção de legalidade e constitucionalidade do ato questionado e, consequentemente, atrai para os responsáveis o ônus de demonstrar

⁶ Fonte: www.pnud.org.br. Segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento”.

⁷ Fonte: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados#>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

minuciosamente não só a inexpressividade do montante excedido, como também a não lesividade de sua conduta.

26. Indiscutível que este Tribunal de Contas deve ocupar-se do exame da constitucionalidade e legalidade dos repasses efetuados ao Poder Legislativo Municipal, emitindo parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas sempre que constatar ofensa significativa ao disposto no art. 29-A da Constituição da República, ressaltando-se, novamente, o já reduzido escopo definido na Ordem de Serviço n. 07/2010.

27. Ressalte-se que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

28. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema informatizado SIACE pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **OPINA o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG.

29. **Recomenda-se** à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegure ao Prefeito Municipal a prerrogativa da plenitude de defesa e contraditório, em observância ao comando normativo disposto no art. 5º, inciso LV da CR/88, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 682.011/SP.

30. É o parecer.

Belo Horizonte, 21 de março de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas