



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Autos n. 766.783

Natureza: inspeção ordinária

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção ordinária realizada no Poder Executivo do Município de São Sebastião do Maranhão com o intuito de fiscalizar diversos atos praticados por seu gestor no exercício de 2007.

O relatório de inspeção encontra-se às f. 02/16, instruído com a documentação de f. 17/244.

Embora citado (f. 249/251), o gestor à época dos fatos não apresentou defesa (f. 253).

Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar – conveniência de considerar os fatos apurados em inspeção para fins de emissão de parecer prévio na prestação de contas do Chefe do Executivo do exercício em questão

Inicialmente, é preciso considerar que as contas do exercício em análise foram prestadas pelo gestor por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (SIACE) – software implementado por esta Corte de Contas para que o gestor possa enviar, por meio eletrônico, as informações atinentes a seus atos de governo.

Tal metodologia adotada por esta Corte de Contas se funda na premissa da confiança, segundo a qual se presume, de forma relativa, a veracidade e legitimidade dos dados lançados no sistema pelo gestor público. Assim, referido método, como regra, induz à confissão do gestor quanto às informações prestadas.

Ocorre que essa presunção de veracidade e legitimidade de que gozam as informações prestadas pelo gestor não é absoluta, podendo ser desconstituída por meio de provas em contrário. Assim, nada impede que esta Corte de Contas proceda à verificação das informações enviadas pelo gestor, o que pode se dar tanto por iniciativa própria, mediante, por exemplo, a realização de inspeções, quanto por provocação externa, como nas hipóteses de denúncias e representações.

No processo em análise, verifica-se a existência de apontamentos que, pelo menos a princípio, são hábeis a desconstituir informações enviadas pelo gestor público quando da prestação de contas de seus atos de governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Em virtude disso, o presente processo administrativo não só pode como deve ser tido em conta quando da emissão de parecer prévio por esta Corte de Contas acerca da prestação de contas do gestor no exercício em análise, sob pena de uma das mais relevantes atribuições conferidas pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas esvaziar-se, tornando-se meramente formal.

Além disso, vale destacar que a existência de divergência entre as contas declaradas pelo gestor e as de fato apuradas pode repercutir não só nos processos desenvolvidos no âmbito desta Corte de Contas, mas também em outras esferas, uma vez que, em tese, pode configurar ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992), crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (Código Penal, art. 313-A), obrigação de reparação de dano ao erário, entre outras ocorrências.

Nesse sentido, no tocante aos índices de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações e serviços públicos de saúde, esta Corte de Contas, por meio da Decisão Normativa n. 02/2009, com redação dada pela Decisão Normativa n. 01/2010, decidiu:

Art. 1º Redistribuir, por dependência, aos Relatores das Prestações de Contas Anuais dos Chefes de Poder Executivo os processos de inspeções ordinárias e extraordinárias, transformadas ou não em processos administrativos ou Tomada de Contas Especial e respectivos recursos, se houver, originários do Plano Anual de Fiscalização, de Denúncia ou Representação e de Deliberação de Órgão Colegiado ou Relator realizadas na Administração Direta dos Poderes Executivos Municipais que contenham em seu escopo a apuração dos índices concernentes à demonstração de aplicação das receitas municipais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, observada a devida compensação, visando à manutenção do equilíbrio quantitativo por Relator, ressalvando o disposto no § 1º do art. 335 do Regimento Interno do Tribunal.

Parágrafo Único. A apreciação dos índices referidos dar-se-á, exclusivamente, nos autos das Prestações de Contas Anuais.

Art. 2º As informações e os elementos de prova dos índices apurados em ações de fiscalização do Tribunal, bem assim a defesa do Chefe do Poder Executivo Municipal, o reexame técnico e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, se houver, deverão ser considerados nas Prestações de Contas Anuais, para fins de emissão do parecer prévio.

Parágrafo Único. Será restabelecido o contraditório nos autos das Prestações de Contas, sempre que os percentuais apurados forem inferiores aos índices constitucionais constantes nas Prestações de Contas Anuais.

Art. 3º Os processos contendo matéria remanescente dos relatórios de inspeções ordinárias e extraordinárias, transformados ou não em Processos Administrativos ou Tomadas de Contas Especiais e respectivos recursos, se houver, originários do Plano Anual de Fiscalização, de Denúncia ou Representação e de Deliberação de Órgão Colegiado ou Relator serão apreciados segundo as disposições regimentais. [Grifos nossos].

Portanto, resta evidente a imperiosa necessidade de que, para a emissão de parecer prévio sobre as contas do gestor municipal referentes ao exercício ora em análise, esta Corte de Contas considere os elementos trazidos nos presentes autos.

Tal providência, inclusive, já se encontra determinada por esta Corte de Contas para análise dos índices concernentes à demonstração de aplicação das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

receitas municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, os quais devem ser apreciados nas respectivas prestações de contas anuais do gestor.

2. Índices concernentes à demonstração de aplicação das receitas municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

Conforme apontado em sede de preliminar, a análise dos índices concernentes à demonstração de aplicação das receitas municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, por força da Decisão Normativa n. 02/2009 desta Corte de Contas, deve ocorrer na prestação de contas do gestor do exercício em questão.

Vale destacar então que, em consonância com essa determinação, os índices apurados no presente feito foram considerados quando da emissão de parecer prévio por este Tribunal na Prestação de Contas Municipal n. 749.872.

Portanto, entende o Ministério Público de Contas que os apontamentos ora em análise devem ser considerados na prestação de contas do gestor do exercício em questão, nos termos dispostos pela Decisão Normativa n. 02/2009 desta Corte de Contas.

3. Conselho do FUNDEB não exerceu suas atribuições

Segundo disposto pela unidade técnica, f. 10/11, o Conselho do FUNDEB não vem exercendo suas atribuições, uma vez que apurou-se: a) ausência de supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento estático e financeiro do fundo; b) falhas no acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos.

Ocorre que tais falhas não podem ser imputadas ao chefe do Executivo municipal, uma vez que a ele não se subordina o conselho do fundo. Nesse sentido, a Lei n. 11.494/2007, em art. 24, §7º, enuncia que “os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.”

Por sua vez, com o intuito de conferir maior efetividade à atuação do conselho do fundo, poderia esta Corte de Contas determinar que o chefe do Executivo municipal, nos próximos exercícios, comprovasse que foi oportunizada a participação do referido colegiado nos processos em que deveria atuar, medida essa que demandaria acompanhamento da unidade técnica do Tribunal. Além disso, poderia ainda a Corte de Contas recomendar ao conselho que este, de fato, exerça suas relevantes atribuições.

Portanto, entende o Ministério Público de Contas que, no exercício ora em análise, o gestor municipal não pode ser responsabilizado por o conselho do fundo não ter exercido suas atribuições. Contudo, com o intuito de modificar tal cenário, poderia esta Corte de Contas determinar ao chefe do Executivo municipal que, nos próximos exercícios, comprove que foi devidamente oportunizada ao conselho do fundo exercer suas atribuições, medida que deve ser acompanhada pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

unidade técnica, bem como que este Tribunal recomende ao fundo que este passe a exercer suas atribuições.

4. Aplicação do percentual mínimo dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério

Segundo disposto pela unidade técnica, f. 09, o Município destinou valor percentual do FUNDEB inferior ao previsto para remuneração dos profissionais do magistério.

A Lei n. 11.494/2007, no *caput* de seu art. 22, enuncia que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.”

Sobre tal tema, é preciso ter em conta que “[...] a organização e o desenvolvimento de um sistema educacional verdadeiramente produtivo, do ponto de vista social, necessitam da existência de uma política justa de distribuição de recursos e da realização de investimentos por parte do Poder Público.”¹ Assim, a não observância da regra atinente ao percentual mínimo do fundo que deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério revela uma grave falta de compromisso do Município com o aprimoramento de seu sistema de ensino, uma vez que tal conduta configura tanto falha na distribuição dos recursos quanto falta de investimento nesses profissionais, os quais, indubitavelmente, exercem papel fundamental nesse processo.

Dessa feita, entende o Ministério Público de Contas ser procedente o apontamento ora em análise.

5. Não instituição do plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica

Aponta a unidade técnica, f. 11, que o Município não instituiu plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica. Tal conduta violaria o seguinte dispositivo da Lei n. 11.494/2007:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

- I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;
- II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;
- III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Importa destacar que tal dispositivo normativo não estipula qualquer prazo para a deflagração do processo legislativo pelo Município para criar um plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica.

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB - Aspectos Jurídicos e Administrativos da Implantação do Fundo nos Municípios. *Interesse Público* - IP Belo Horizonte, n. 41, ano 9 Janeiro / Fevereiro 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdCntd=48933>>. Acesso em: 23 setembro 2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Somente com o advento da Lei n. 11.738/08, a qual instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, é que se passou a ter novamente em nosso ordenamento jurídico um prazo para que o Município instituísse um plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica:

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

Assim, vale notar que a Lei n. 11.738/08 promoveu verdadeira anistia para os Municípios que não elaboraram um plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica até 31/12/2009.

Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas que não procede o apontamento ora em análise, uma vez que a inspeção que deu origem ao presente processo administrativo versa sobre fatos anteriores a 31/12/2009, nova data limite para os entes elaborarem o plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica.

6. Falta de transferência de recursos da saúde e da educação para conta específica

A unidade técnica, f. 06/07 e f. 13, aponta que o Município não observou a regra que determina que os recursos destinados à manutenção da saúde e da educação sejam movimentados por meio de conta corrente criada exclusivamente para essa finalidade.

Importa considerar que a criação de contas correntes específicas para a destinação dos recursos relativos à educação e saúde permite verificar com maior clareza que tais recursos estão sendo empregados corretamente. Em virtude disso, tal providência revela-se de suma importância para o controle dos respectivos gastos.

Portanto, entende o Ministério Público de Contas ser procedente o apontamento ora em questão.

7. Falhas no controle interno do Município

Conforme disposto nos autos (f. 04/07 e f. 12/14), a unidade técnica desta Corte de Contas concluiu que, no período analisado, existem as seguintes irregularidades: a) realização de pagamentos em espécie; b) existência de divergências nas conciliações bancárias; c) ausência, na secretaria de educação e da saúde, de elaboração de mapas utilitários de quilometragem, consumo de combustíveis e gastos com reposição de peças e consertos de veículos, estando o Município em desacordo com o art. 5º, III da INTC n. 08/2003; d) divergências nos dados registrados nos anexos I, II, III, XIV e XV dos apurados na inspeção.

Tais condutas foram praticadas ao arrepio de dispositivos da Constituição Federal de 1988, da Lei n. 8.666/93 e de instruções normativas desta Corte que versam sobre o controle interno. Vale destacar que o sistema de controle interno deve existir e ser eficaz não somente para apoiar o controle externo, como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

também para auxílio do próprio gestor no controle do órgão e dos muitas vezes extensos procedimentos a que está submetida a Administração Pública.

Portanto, o Ministério Público de Contas entende ser procedente o apontamento ora em análise.

8. Das demais irregularidades verificadas

Além das questões específicas, já assinaladas e examinadas topicamente na presente manifestação ministerial, em reverência aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente o princípio da legalidade, segundo o qual, o agente público deve agir segundo os ditames da lei e do direito, cabe consignar que esse comando de natureza cogente não foi observado em outros atos da gestão examinada, conforme restou apurado pela unidade técnica, f. 04.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas entende ser procedente os apontamentos em questão.

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pela procedência dos apontamentos tidos como irregulares no item II supra, o que dá ensejo à aplicação de multa ao gestor, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, conforme disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Corte de Contas.

É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de fevereiro de 2014.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG