



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

Processo nº: 912.866
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Órgão: Prefeitura Municipal de Morro do Pilar
Exercício: 2013
Responsável: Vilma Maria Diniz Gonçalves

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro - Relator,

I. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de procedimento destinado à Prestação das Contas Anuais, ora apresentadas pela Prefeita Municipal acima mencionada, encaminhadas a esta Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela legislação aplicável.

A Unidade Técnica em exame inicial concluiu pela ocorrência de irregularidades preliminares, conforme atestado no relatório da análise das informações prestadas (fls.178/185).

Consta dos autos, citação formal da responsável, que apresentou manifestação (fls. 220/239), 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. 241/245), a Unidade Técnica considerou sanadas as irregularidades apontadas inicialmente, concluindo pela aplicação do disposto no inciso I, art. 45, da Lei Complementar n. 102/2008.

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

É o relatório, no essencial.



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

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 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.

[...]

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:

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.



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

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?

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



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

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.

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 descurar 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),



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

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

Assim, restaram consubstanciados 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.

Com o objetivo de aperfeiçoar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, o Tribunal de Contas elaborou a **Resolução TCEMG nº 04, de 27 de maio de 2009**, fixando novas diretrizes, voltadas a observância dos princípios informadores da administração pública, em especial o da eficiência, e o direito individual da celeridade processual que assegurou a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam sua rápida tramitação, necessitando assim de uma ação concentrada, temporária e racional, visando acelerar a instrução processual por meio da otimização da análise, de modo a enfrentar a dispersão dos esforços empreendidos pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências, bem como atendendo a ação integrada e célere de todos os setores envolvidos com os processos de contas anuais em tramitação.



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

Para efetivação desses propósitos de ações e fiscalização, foi expedida a **Ordem de Serviço TCEMG nº 04, de 14 de maio de 2014**, que estabeleceu 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;
- 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; e
- cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

Dentro dos referidos 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 em **REEXAME**, a Unidade Técnica **não apurou irregularidades, conforme relatório constante dos autos** (fls. 241/245).

No que concerne ao **REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL** (fl.182), o repasse informado à ordem de **6,79%**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites fixados no **inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal**, com redação dada pelas **Emendas Constitucionais n. 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)



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

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009).

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

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; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009). **(grifos nossos)**

No que concerne à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO** (fl.182), os recursos apurados¹ à ordem do percentual de **25,73%**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação mínimos 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.

[...] **(grifos nossos)**

No tocante à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE** (fl.183), os recursos apurados² à ordem do percentual de **18,03%** obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação mínimos fixados

¹ Aplicação apurada IN 13/2008, IN 09/2011 e IN 05/2012

² Aplicação apurada IN 19/2008, IN 01/2011 e IN 05/2012.



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

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)

(...)

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)

Já no que tange às **DESPESAS COM PESSOAL** (fl.184) os recursos despendidos e informados à ordem dos percentuais de **47,25%**, **43,11%** e **4,14%**, respectivamente, **pelo Município, Poder Executivo e Poder Legislativo**, obedeceram em tese, por regime instituído de autodeclaração sob responsabilidade exclusiva do jurisdicionado, os limites de aplicação máximos fixados nos **artigos 19, inciso III e artigo 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar n. 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)

Deste modo, a Unidade Técnica sob aspecto normativo-fiscalizatório desta Egrégia Corte de Contas e, em consonância com as Constituições e as Leis, **não apurou vícios materiais e formais insanáveis nas contas prestadas em sede de análise conclusiva**, em detrimento às normas legais e constitucionais.



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

III. CONCLUSÃO

Ex positis, tendo em vista a ausência de irregularidades apontadas nas contas prestadas pelo gestor municipal, **mas diante da ausência de comprovação das receitas e despesas devidamente materializadas nos autos em razão do SIACE/PCA**, em criterioso reestudo da **Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (LC n. 102/2008)** e da **Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011, de 14 de dezembro de 2011**, calcado na fundamentação preliminar já esposada, **OPINA:**

- 1) Pela emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVA**, com espeque no inciso II do Artigo 45, da Lei Complementar Estadual 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);
- 2) Pela **RECOMENDAÇÃO** de realização de **INSPEÇÃO CIRCUNSTANCIAL OU POR AMOSTRAGEM** nas contas ora apresentadas, buscando a veracidade da autodeclaração firmada nos autos, sobretudo com caráter pedagógico-preventivo atinente às atividades fiscalizadoras desta Egrégia Corte de Contas.

É o **PARECER**.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhe-se à CAOP, para as providências de praxe.

Belo Horizonte, 02 de dezembro de 2014.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas

(Documento certificado digitalmente e disponível no SGAP/TCE)