

Parecer: MPC/DRR/1812/2018
Processo: @PCP 18/00423354
Origem: Prefeitura Municipal de Atalanta
Assunto: Prestação de Contas referente ao exercício de 2017

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2018.2054

Trata-se de Prestação de Contas efetuada pelo Chefe do Poder Executivo do Município em epígrafe, consoante regra da Constituição Estadual, art. 113, § 1º.

Foram juntados os documentos relativos à prestação de contas em comento às fls. 04-159.

A Diretoria de Controle dos Municípios apresentou o relatório técnico de fls. 160-227, consignando as seguintes irregularidades:

- 9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL
 - 9.1.1 Despesas com pessoal do Poder Executivo no valor de **R\$ 7.149.010,78**, representando **54,42%** da Receita Corrente Líquida (**R\$ 13.136.068,76**), quando o percentual legal máximo de **54,00%** representaria gastos da ordem de **R\$ 7.093.477,13**, configurando, portanto, gasto a maior de **R\$ 55.533,65** ou **0,42%**, em descumprimento ao artigo 20, III, 'b' da Lei Complementar nº 101/2000, ressalvado o disposto no artigo 23 da citada Lei (item 5.3.2).
 - 9.1.2 Ausência de realização de despesas, no primeiro trimestre de 2017, com os recursos do FUNDEB remanescentes do exercício anterior no valor de **R\$ 6.648,24**, mediante a abertura de crédito adicional, em descumprimento ao estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 (item 5.2.2, limite 3).
 - 9.1.3 Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações relativas ao Lançamento de Receitas, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A, II, da Lei Complementar nº 101/2000 alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 c/c o artigo 7º, II, do Decreto Federal nº 7.185/2010 (Item 7, Quadro 20).
 - 9.1.4 Atraso na remessa da Prestação de Contas do Prefeito, caracterizando afronta ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º da Instrução Normativa nº TC-20/2015 (fl. 02 dos autos).
- 9.2 RESTRIÇÕES DE ORDEM REGULAMENTAR

- 9.2.1 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso I da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.2).
- 9.2.2 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.3).
- 9.2.3 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso III da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.4).
- 9.2.4 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso IV da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.5).
- 9.2.5 Ausência de encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal do Idoso em desatendimento ao que dispõe o artigo 7º, Parágrafo Único, inciso V da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.6).

Este o relatório.

Após analisar toda a documentação acostada aos autos e ponderar sobre o exame efetuado pela área técnica, este Ministério Público de Contas manifesta-se nos termos que seguem, em cumprimento ao disposto no art. 31, § 1º e art. 71 c/c art. 75 da Constituição Federal, art. 113 da Constituição Estadual, e arts. 50 a 54 da Lei Complementar n. 202/2000, arts. 7º e 8º da Instrução Normativa n. 20/2015 e arts. 82 a 94 da Resolução TC n. 6/2001.

Sobre os grandes números da administração, cuja análise conforma, por definição constitucional, as chamadas contas anuais apresentadas pelo Prefeito Municipal, objeto do parecer prévio a ser exarado pela Corte e de futuro julgamento pelo Poder Legislativo, foram apurados pela Diretoria de Controle da Administração Municipal – DMU os aspectos a seguir expostos.

1. Do plano diretor

Tendo em vista que o Município não encaminhou informações, conclui-se que este **não possui plano diretor**, em descumprimento, portanto, ao art. 41 da Lei n. 10.257/01.

2. Da gestão financeiro-orçamentária

O confronto entre a receita arrecada e a despesa realizada resultou no **superávit de execução orçamentária** da ordem de R\$ 455.570,39, correspondendo a 3,37% da receita arrecadada.

O resultado financeiro do exercício apresentou-se **superavitário**, atendendo, portando, aos ditames legais aplicáveis.

3. Das aplicações mínimas em saúde

No capítulo das despesas com saúde, constata-se que foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde valores superiores ao percentual mínimo de 15% do produto de impostos, conforme exige o art. 198 da Constituição Federal c/c o art. 77, inciso III e § 4º, do ADCT.

4. Das aplicações mínimas em educação

O disposto no art. 212 da Constituição da República, referente à aplicação mínima de 25% das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, revelou-se cumprido.

Restou atendido o art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que preconizam seja aplicado pelo menos 60% dos recursos recebidos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

Foram aplicados, pelo menos, 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme exige o art. 60 do ADCT c/c art. 21 da Lei nº 11.494/2007.

A obrigação de utilizar no primeiro trimestre os recursos do FUNDEB que deixaram de ser aplicados no exercício anterior (no máximo 5%) mediante abertura de crédito adicional (artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007) **não foi observada**.

5. Dos limites para gastos com pessoal

Os gastos com pessoal do Município no exercício ficaram abaixo do limite de 60% da Receita Corrente Líquida, conforme o exigido pelo art. 169 da Constituição Federal e pela Lei Complementar 101/2000, em seu art. 19.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo no exercício em exame ficaram **acima** do limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida - RCL, conforme exigido pelo art. 20, III, “b” da Lei Complementar 101/2000.

Verifica-se que o percentual extrapolou o limite em 0,42%, representando gastos a maior de R\$ 55.533,65. Em vista do diminuto percentual excedente, entendo não ser caso de recomendar-se a rejeição das contas municipais.

Destaca-se que o Município respeitou os demais limites constitucionais, aplicando ainda valores notadamente superiores ao mínimo previsto nas áreas da saúde e educação, fato que foi levado em consideração na presente análise.

Deve-se pontuar que, em consulta ao Sistema e-Sfinge, verificou-se que o Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2018 alcançou o percentual de gastos de 50,63% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite máximo de 54%. Desta feita, houve a devida eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

O limite de gastos com pessoal do Poder Legislativo previsto no art. 20, III, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, situado no percentual de 6% da RCL, foi observado nas despesas próprias da Câmara Municipal do Município em epígrafe.

6. Dos conselhos municipais

Houve (fls. 126-128) a remessa do parecer do Conselho de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do Fundeb. Referido conselho exerce importante função de fiscalização dos recursos desse Fundo.

Estranhamente o documento remetido (fls. 126-128) é assinado por apenas seis pessoas e não houve a remessa de nenhuma ata que evidenciasse ser aquele parecer fruto de deliberação colegiada do Conselho. Pelo menos nove seriam os membros do Conselho, consoante previsão do art. 24, §1º, IV da Lei Federal nº 11.494/2007:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

(...)

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

Tal fato é importante indicativo de que, talvez, a atuação dos membros do Conselho de Acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB não esteja ocorrendo a contento. Impõe-se comunicar ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina para que aquele órgão atue como melhor entender.

Não houve a remessa dos pareceres dos Conselhos Municipais de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Alimentação Escolar e do Idoso. Tal fato deve ser objeto de apuração específica pela Corte.

7. Da transparência da gestão fiscal - do cumprimento da Lei Complementar nº 131/2009 e do Decreto Federal nº 7.185/2010

Constatou-se que o Município de Atalanta promove parcialmente em meios eletrônicos a divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Desde maio de 2013 é obrigatória a divulgação desses dados, de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, e do Decreto Federal nº 7.185/2010.

No presente caso, de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Controle dos Municípios, a Unidade em comento não cumpriu todas as regras estabelecidas pela legislação no que concerne à disponibilização, em meios eletrônicos, de informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Verificou-se que não houve a disponibilização de informações sobre o lançamento da receita (art. 48-A, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 7º, inciso II, do Decreto n. 7.185/10).

O inciso XVI do art. 9º da Decisão Normativa n. TC-06/2008 - acrescentado pela Decisão Normativa nº TC-0011/2013 - dispõe acerca da matéria:

Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: [...]

XVI - TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL - Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, **em todas as suas condições, formas e prazos** previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000. [grifei]

Em atenção à redação do referido dispositivo e considerando o descumprimento de apenas um aspecto analisado pela área técnica, entendo não ser caso de recomendar-se à Câmara Municipal a rejeição das contas em exame.

No entanto, faz-se necessária a autuação de processo apartado para análise e julgamento dessa restrição, já que não foram cumpridas todas as regras estipuladas na legislação que rege a matéria.

8. Das políticas públicas relacionadas à saúde e à educação

A Diretoria de Controle dos Municípios iniciou o monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação mediante a avaliação quantitativa de ações, de acordo com os ditames do Plano Nacional da Saúde (Pactuação Interfederativa 2017-2021 – Lei nº 8.080/90) e do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14).

No que se refere ao atual Plano Nacional de Saúde, elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o período **2017-2021**, a chamada Comissão Intergestores Tripartite definiu, a partir da Resolução nº 8/2016 do Ministério da Saúde, as diretrizes, os objetivos e as metas da saúde por meio de 23 indicadores, sendo que, das informações colhidas pela área técnica, observa-se que o Município em questão **não atingiu dois indicadores** que lhe eram aplicáveis para o exercício de 2017:

INDICADORES	META 2017	RESULTADO
10 - Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez	100.00	91.67
15 -Taxa de mortalidade infantil	1.00	19.61

Por sua vez, quanto ao Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005/14 para o período de 10 anos – no formato de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias –, a Diretoria de Controle dos Municípios optou, na análise das contas de 2017, pelo monitoramento da Meta 1: universalizar, até 2016, a **educação infantil na pré-escola** para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de **educação infantil em creches** de forma a

atender no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

A área técnica informou que o Município em questão está **dentro** do percentual mínimo previsto para a Meta 1 no que tange à taxa de atendimento em creche e **fora** no que tange à taxa de atendimento em pré-escola.

Considerando o quadro acima exposto, o Ministério Público de Contas sugere a **expedição de recomendação à Unidade Gestora** para que efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os indicadores de saúde e educação avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais.

9. Das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente

Cumpre aqui registrar a discordância deste Ministério Público de Contas com a ausência de análise, por parte da Diretoria de Controle dos Municípios, de aspectos relacionados ao atendimento do **princípio da prioridade absoluta** no âmbito do Município cujas contas ora se analisam.

Ressalto que o referido princípio possui sede constitucional no art. 227¹ da Carta Magna e encontra-se regulamentado por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente e de Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

No tocante ao tema, cabe rememorar que em exercícios anteriores a área técnica efetuava o exame da regularidade do funcionamento dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do

1

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Adolescente, incluindo sua instituição e a adequada destinação das despesas públicas voltadas à proteção da criança e do adolescente.

Todavia, a partir das Prestações de Contas de Prefeitos referentes ao exercício de 2015, a diretoria técnica deixou de apontar as irregularidades porventura apuradas com relação às demandas relacionadas aos vulneráveis.

A alteração promovida na apreciação das contas vai de encontro à tendência cada vez mais acentuada de adoção de medidas que visam a assegurar a esmerada aplicação de recursos destinados à proteção de crianças e adolescentes.

Anote-se ainda que, mesmo sob a fiscalização anual do Tribunal de Contas, parcela significativa dos municípios mantém-se omissa no que tange à implementação das medidas impostas pelo ECA e pela Resolução do CONANDA nº 105/2005. Dentre estas, destaca-se a ausência de instituição do FIA e/ou a ausência de execução do orçamento destinado a este fundo, a ausência de atuação ou funcionamento deficiente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a ausência de elaboração dos Planos de Ação e Aplicação dos recursos do FIA e a utilização de verba deste fundo para o pagamento de despesas não vinculadas aos seus objetivos.

Diante desse quadro, entendo que deixar de analisar tais aspectos fragilizará ainda mais o funcionamento de um sistema destinado a assegurar ações prioritárias de atendimento a crianças e adolescentes.

Feitas essas considerações, ressalto a importância da retomada do exame das políticas públicas voltadas a essa parcela da população, como meio de fiscalizar a concretização do disposto no art. 227 da CRFB/88.

10. Do Controle Interno

Como examinado em Prestações de Contas de Prefeitos de exercícios anteriores, a inexistência ou deficiência do controle interno municipal afronta dispositivos constitucionais, legais e regulamentares que

impõem expressamente tal obrigação, cuja inobservância acarreta a violação de deveres essenciais do gestor, no sentido de atuar com cautela e compromisso na utilização dos recursos públicos, com vistas a evitar o mau uso do erário.

Aliás, nunca é demasiado recordar o fato de que deficiências relacionadas à atuação do controle interno são consideradas falhas gravíssimas, que podem ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas prestadas por Prefeitos, nos termos do art. 9º, inciso XI, da Decisão Normativa n. TC 06/2008:

Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes:

[...]

XI - CONTROLE INTERNO - Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas, ou em auditoria in loco.

Neste sentido, destaca-se que o Programa Unindo Forças (Programa de Fortalecimento dos Controles Internos Municipais), concebido em 2015 pelo Ministério Público Estadual, demonstrou a situação precária dos sistemas de controle interno dos Municípios de Santa Catarina, pontuando que “quase 80% dos municípios catarinenses contam com apenas um servidor na área de controle interno, e 65% não dispõem de cargos específicos para o desempenho das atividades de controle em seus quadros funcionais”².

Não obstante tal preocupante contexto, constata-se que a Diretoria de Controle dos Municípios deixou de analisar este aspecto, providência da qual o Ministério Público de Contas discorda.

A omissão da DMU em examinar ponto de destacável importância no âmbito regulamentar, legal e constitucional impede este

2

Trata-se da manchete de notícia retirada do endereço eletrônico da instituição, matéria que bem sintetiza a problemática, trazendo inclusive acesso ao diagnóstico completo das informações colhidas no programa: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/programa-dompsc-aponta-deficiencia-dos-controles-internos-municipais-em-santa-catarina>.

Órgão Ministerial de se manifestar devidamente acerca do presente assunto.

11. Das restrições apuradas

Analisando os dados apresentados nestes autos, em confronto com o disposto na Decisão Normativa nº. TC 06/2008, tem-se que as impropriedades apontadas não são consideradas irregularidades gravíssimas dentro dos critérios que orientam o parecer prévio, e que se destinam a conferir uma opinião geral sobre o conjunto dos atos praticados durante todo o exercício.

São os apontamentos tidos como “gravíssimos” pela referida Portaria, em princípio, quando constatados, que justificam o posicionamento opinativo da Corte no sentido da rejeição das contas apresentadas.

Todavia, deverá constar no Parecer Prévio a determinação para a oportuna apreciação em sede da competência para julgamento de atos, privativa da Corte (PROCESSO APARTADO):

1) das responsabilidades pela omissão quanto à obrigação de utilizar no primeiro trimestre os recursos do FUNDEB que deixaram de ser aplicados no exercício anterior (no máximo 5%) mediante abertura de crédito adicional (artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007) - (item 9.1.2 do Relatório nº. 669/2018);

2) da inobservância das regras de transparência da gestão fiscal, contrariando os ditames da Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, e do Decreto Federal nº 7.185/2010 (item 9.1.3 da conclusão do relatório nº 669/2018);

3) das responsabilidades pela remessa intempestiva do balanço anual (item 9.1.4 da conclusão do Relatório nº 669/2018);

4) da conformação do Conselho de Acompanhamento do Fundeb à margem do estabelecido pelo art. 24, § 1º, IV da Lei federal 11.494/2007 (fls. 126-128 dos autos) - (somente seis assinaturas);

5) da ausência de remessa dos pareceres dos Conselhos Municipais da saúde, dos direitos da criança e do adolescente, de assistência social, de alimentação escolar e do idoso, em desatendimento ao que dispõe o art. 7º, parágrafo único, incisos I, II, III, IV, V da Instrução Normativa n. TC 0020/2015;

6) das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano, em dissonância ao 41 da Lei n. 10.257/01.

11.1. Considerações gerais sobre a instauração de processos apartados

Os chamados “processos apartados” oportunizam a concretização do princípio da indisponibilidade do interesse público. Por estes processos a Corte investigará aquilo que não pode ser investigado no processo de contas por não representar matéria passível de exame em sede de contas, ou por não possuir conteúdo suficiente para macular o conjunto das contas anuais, não obstante revele indícios de práticas ilícitas.

Observado sob a óptica interna dos processos de contas, os ditos “apartados” são também a concretização, em alguma medida, do princípio da proporcionalidade, pois não seria sustentável que todo o conjunto de atos que conformam a gestão financeira, orçamentária e patrimonial de todo um ano, e que são apreciados nesses processos, fosse comprometida pela prática de atos isolados, mesmo que ilegais. Estes atos deverão ser apreciados isoladamente em outro processo – o chamado “processo apartado”.

Não é, contudo, facultativa esta apreciação desses atos isolados. Se a matéria está entre as atribuições do Tribunal de Contas ela deverá ser apreciada em sede da competência para julgar conferida às cortes de contas.

O manejo de argumentos relacionados à falta de estrutura para o exercício do múnus constitucional, como comumente tem ocorrido, também reclama maior cautela.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina está, por certo, entre os órgãos melhor aparelhados do Estado e, porque não dizer, da Federação, para o exercício de suas obrigações. Nos últimos anos realizou diversos concursos públicos que culminaram com a nomeação de um invejável quadro de altíssima qualidade técnica. Não lhe faltam também recursos de informática ou de qualquer sorte. Trata-se, pois, de um dos mais afortunados órgãos de controle do Brasil e que possui os meios para o exercício pleno de todas as suas atribuições. Poderiam ser melhores e maiores os recursos a serem disponibilizados para os tribunais de contas? Sempre poderiam!

Também o manejo do princípio da razoabilidade, como sustentam alguns (normalmente sem demonstrar a aplicação do princípio), para afastar a atuação da Corte, não pode ocorrer sem a demonstração clara dos subprincípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade *stricto sensu* dessa **não-atuação** do Tribunal de Contas.

No que diz respeito ao exame da tempestividade da prestação de contas, a data de protocolização do Balanço Geral permite constatar a inobservância do que preconiza a Instrução Normativa nº 20/2015.

Não há como olvidar que o ato de prestar as contas integra a própria prestação de contas. Não fosse assim, bastaria que as contas não fossem prestadas e que seu conteúdo não fosse colocado à disposição da Corte para que as contas nunca pudessem ser julgadas irregulares ou receber parecer prévio pela rejeição das contas.

Evidentemente, não é isso que a Lei tutela. A Lei Complementar nº 202/2000 em seu artigo 18, III, alínea “a” dispõe ser motivo para o julgamento pela irregularidade das contas a simples omissão no dever de prestar contas. Ora, se as contas podem ser julgadas irregulares porque não foram prestadas, é porque **o ato da prestação de**

contas integra o próprio objeto da prestação, qual seja, as contas prestadas.

Prestar as contas **tempestivamente**, portanto, inclui a obrigação constitucionalmente imposta, e, uma vez descumprida, é passível de reprimenda.

Neste sentido já se pronunciou a Corte:

Acórdão nº 0570/2007

PCA 06/00169901

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Caçador
ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Julgar regulares com ressalva, com fundamento no art. 18, II, c/c o art. 20 da Lei Complementar n. 202/2000, as contas anuais de 2005 referentes a atos de gestão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Caçador e dar quitação ao Responsável, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

6.2. Recomendar à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Caçador a observância dos prazos legais para remessa do Balanço Geral, conforme dispõe o art. 17 da Resolução n. TC-16/94.

[...].³ (Grifou-se).

Acórdão nº 914/2012

PCA 10/00412560

Sapiens Parques

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Julgar regulares com ressalva, na forma do art. 18, II, c/c o art. 20 da Lei Complementar n. 202/2000, as contas anuais de 2009 referentes a atos de gestão do Sapiens Parque S.A., de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

6.2. Aplicar ao Sr. Saulo Vieira - Diretor-Presidente do Sapiens Parque S.A., CPF n. 104.466.489-49, multa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), com fundamento no art. 70, VII, da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 109, VII, do Regimento Interno desta Corte de Contas, em face do atraso de 39 dias na remessa da prestação de contas anual do Sapiens Parque S.A. do exercício de 2009, em descumprimento ao art. 19 da Resolução n. TC-16/1994 c/c o art. 4º da Lei Complementar 202/2000, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar ao Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o quê, fica desde logo autorizado o

encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000⁴. (Grifou-se)

Se a Lei Orgânica da Corte garante-lhe o direito de, no âmbito de sua jurisdição, expedir resoluções, atos e instruções normativas sobre matérias inseridas em suas atribuições e sobre organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento sob pena de responsabilidade (art. 4º), **os atos normativos que a Corte editar criam obrigações.**

11.2. Considerações gerais sobre a comunicação de indícios de condutas ilícitas ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC

A Lei Complementar nº 202/2000 foi omissa quanto à comunicação de indícios de condutas ilícitas ao MPSC nos casos em que a Corte de Contas aprecia contas para fins de emissão de parecer prévio.

A hipótese do art. 18 § 3º da Lei Complementar nº 202/2000 rege processos submetidos ao juízo do Tribunal de Contas. A outra hipótese, do art. 65 § 5º, também não se aplica diretamente às prestações de contas dos prefeitos ou do governador, posto que estes processos não caracterizam, evidentemente, denúncias ou representação. É verdade que ambos os dispositivos podem ser suscitados, analogamente, com algumas limitações, para minudenciar o alcance do art. 1º XIV da mesma Lei, deixando claro que a Corte representará não apenas ao “Poder competente”, mas a qualquer órgão com funções de controle, como ademais tem procedido rotineiramente (TCE 11/00345970, PCP 16/00110603, RLA 14/00680589, RLA 14/00442211, TCE 13/00427814, RLA 13/00385984, REP 13/00165607 e RLA 12/00414486).

4

D.O.E. nº 1.080 de 01/20/2012.

A obrigação legal de comunicar ao MPSC decorre, assim, não da Lei Complementar nº 202/2000, mas de outros dispositivos normativos.

Constituição Estadual:

Art. 59 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;

Lei Federal nº 7.347/85

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Nota-se que, para os agentes públicos, de qualquer escalão, não há a faculdade de comunicar o Ministério Público.

Lei Federal nº 8.429/92

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

(...)

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Decreto-Lei nº 3.689/41

Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

(...)

§ 2º Seja qual for o crime, quando praticado em detrimento do patrimônio ou interesse da União, Estado e Município, a ação penal será pública. (Incluído pela Lei nº 8.699, de 27.8.1993)

Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.

Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública,

remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

O art. 35, I c/c 49, II da LOMAN, aplicável aos Conselheiros dos Tribunais de Contas, conforme entendimento firme do STF, impõe:

Art. 35 - São deveres do magistrado:

I - Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;

(...)

Art. 49 - Responderá por perdas e danos o magistrado, quando:

(...)

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar o ofício, ou a requerimento das partes.

No caso em tela, como destacado, há indícios de irregularidades graves, sob o ponto de vista das específicas despesas que envolvem, relacionadas ao controle dos recursos do FUNDEB.

O Conselho de Acompanhamento do FUNDEB tem a relevante função de apurar detalhadamente se as regras que regem a aplicação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica foram respeitadas.

A Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, especificamente ordena:

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, **compete ao Ministério Público dos Estados** e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

Ora, se as regras aplicáveis a esta parcela da despesa municipal não foram obedecidas, é possível vislumbrar, em tese, o ilícito capitulado no art. 1º, V do Decreto-Lei 201/67:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

Mas é possível também que restem caracterizados ilícitos previstos na Lei 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Tanto eventual crime quanto possível ato de improbidade não são apurados pelo Tribunal de Contas, razão esta porque se impõe a comunicação ao MPSC.

Não é lícito, portanto, sob pena de configurar abuso do poder administrativo, deixar de promover a devida comunicação a quem de direito, a respeito dos ilícitos constatados nestes autos.

A propósito do tema, José Galvani Alberton⁵, em tese intitulada “O Ministério Público e os Abusos do Poder Administrativo”, apresentada e aprovada por unanimidade no VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em São Paulo, em 1985, concluiu:

1. Ao velar pela fiel observância da Constituição e das leis, o Ministério Público deve ter presente não apenas o aspecto formal da norma, mas, sobretudo, o seu comando jurídico-filosófico, correlacionado com a dinâmica da vida social onde ela projeta e opera seus efeitos.

2. É dever da Administração Pública exaurir a perspectiva teleológica da lei, ensejando, sempre que cabível, a responsabilização supletiva, civil e/ou penal, do infrator das normas administrativas.

3. Constitui abuso de poder, na forma omissiva, deixar o administrador público de repassar ao Ministério Público informes relativos a infrações apuradas no âmbito do

5

Sub-Procurador Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais no Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

respectivo órgão, sempre que possa o fato configurar delito em tese.

4. Em razão da sua função institucional e das prerrogativas de que está cercado, o Ministério Público é, legítima e preferencialmente, o órgão para o qual deve ser canalizada a *notitia criminis* colhida na esfera da Administração Pública.

5. Como fator de moralização da Administração, deve o Ministério Público deflagrar, sistematicamente, os procedimentos criminais cabíveis contra os administradores e agentes públicos que se omitirem na comunicação de fato caracterizador de infração penal em tese, de que tenham tido conhecimento no exercício da função.

6. O Ministério Público deve pugnar em todos os níveis e de todas as formas, utilizando-se inclusive de suas prerrogativas institucionais, no sentido de ter o mais amplo e fácil acesso aos documentos e peças de informação relacionados com infrações administrativas apuradas pelos órgãos públicos investidos de poder de polícia.

7. A responsabilização sistemática dos infratores de normas administrativas, sempre que haja correlação entre o tipo administrativo e o tipo penal, é fator essencial para a reabilitação da confiança e o fortalecimento da Administração Pública e, também, para a reversão do quadro de impunidade que vem beneficiando os delinqüentes das classes mais abastadas da população. **Grifei**

Não podem o Ministério Público de Contas, ou a Corte de Contas, furtarem-se do compromisso com a validação sistêmica de todo o ordenamento jurídico. No caso do Ministério Público de Contas há a obrigação de velar pela observância da Constituição e das leis, promovendo-lhes a execução “em todo o seu âmbito de incidência e validade, para que, em função dessa observância e desse cumprimento, resulte mantido o equilíbrio social, traduzido na higidez da ordem jurídica e na manutenção de um sólido e eficaz sistema de tutela dos interesses da coletividade”⁶.

12. Conclusão

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas entende que as contas apresentadas pelo Município cuja prestação ora se examina **apresentam de forma adequada** a posição contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da entidade, e, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar 202/2000, manifesta-se:

6

ALBERTON, José Galvani. O ministério público e os abusos do poder administrativo. Revista *Justitia*, 131-A, p. 113-123.

1) pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **aprovação** das contas do Município de Atalanta, relativas ao exercício de 2017;

2) por **determinar** ao Chefe do Poder Executivo municipal que:

2.1) tome as medidas necessárias para aplicar, além do percentual legalmente previsto (mínimo de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica), o montante que deixou de aplicar no exercício de 2017 por força do disposto no **art. 21 da Lei Federal n. 11.494/2007**, disto fazendo comprovação à Corte até a próxima prestação de contas anual (item 9.1.2, da conclusão do relatório nº 669/2018);

2.2) promova a remessa do balanço anual dentro dos prazos regulamentares (item 9.1.4, da conclusão do relatório nº 669/2018);

3) pela **determinação** à Diretoria de Controle dos Municípios para que:

3.1) instaure o procedimento adequado à verificação (PROCESSO APARTADO):

3.1.1) das responsabilidades pela omissão quanto à obrigação de utilizar no primeiro trimestre os recursos do FUNDEB que deixaram de ser aplicados no exercício anterior (no máximo 5%) mediante abertura de crédito adicional (artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007) - (item 9.1.2 da conclusão do Relatório nº. 669/2018);

3.1.2) da inobservância das regras de transparência da gestão fiscal, contrariando os ditames da Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, e do Decreto Federal nº 7.185/2010 (item 9.1.3 da conclusão do Relatório nº 669/2018);

3.1.3) das responsabilidades pela remessa intempestiva do balanço anual (item 9.1.4 da conclusão do Relatório nº. 669/2018);

3.1.4) da conformação do Conselho de Acompanhamento do Fundeb à margem do estabelecido pelo art. 24, § 1º, IV da Lei Federal 11.494/2007 (fls. 126-128 dos autos) - (somente seis assinaturas);

3.1.5) da ausência de remessa dos pareceres dos Conselhos Municipais da saúde, dos direitos da criança e do adolescente, de assistência social, de alimentação escolar e do idoso, em desatendimento ao que dispõe o art. 7º, parágrafo único, incisos I, II, III, IV, V da Instrução Normativa n. TC 0020/2015;

3.1.6) das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano, em dissonância ao 41 da Lei n. 10.257/01.

3.2) acompanhe o cumprimento da Decisão a ser exarada pela Corte e a eventual tipificação de reincidências no exame que processará do exercício seguinte;

4) pela imediata **comunicação ao Ministério Público Estadual** dos apontamentos a seguir transcritos, para ciência dos fatos e adoção das medidas que entender cabíveis, com fundamento nos arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 7.347/85, nos arts. 14 c/c 22 da Lei Federal nº 8.429/92; no art. 35, I c/c 49, II da LOMAN; no art. 24, § 2º c/c art. 40 do Decreto-Lei nº 3.689/41:

4.1) da omissão em realizar despesa com os recursos do FUNDEB remanescentes do exercício anterior, descumprindo o disposto no art. 60 do ADCT e no art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/2007, fato que, se confirmado, pode justificar a atuação corretiva ou preventiva do Ministério Público da Comarca, assim como, eventualmente, subsidiar ação civil pública visando impor à Administração local a obrigação de realizar dos gastos que não foram realizados no exercício em exame, assim como a apuração de eventual tipificação do crime previsto no art. 315 do Código Penal brasileiro;

4.2) da possível omissão dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle da aplicação dos Recursos do FUNDEB, contrariando o art. 27 da Lei Federal nº 11.494/2007, em razão da

conformação do Conselho à margem do estabelecido pelo art. 24, § 1º, IV da Lei Federal nº 11.494/2007, o que, se confirmado, pode inclusive tipificar condutas previstas nos arts. 10, X e 11, II da Lei 8.429/92;

4.3) em razão da inobservância das regras de transparência da gestão fiscal, contrariando os ditames da Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, e do Decreto Federal nº 7.185/2010;

4.4) das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano, em dissonância ao 41 da Lei n. 10.257/01.

5) pela **determinação** à Diretoria de Controle dos Municípios para que promova o retorno da análise das deficiências do controle interno na apreciação das contas prestadas por Prefeitos, as quais permanecem como causa de rejeição delineada no art. 9º, inciso XI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008, bem como que volte a apreciar a problemática relacionada a cada Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o disposto nos itens 9 e 10 deste parecer;

6) pela **recomendação** ao Município para que efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os indicadores de saúde e educação avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais;

7) pela **recomendação** ao Município para que adote os procedimentos necessários para a elaboração e aprovação do plano diretor;

8) pela **comunicação do parecer prévio** ao Chefe do Poder Executivo nos termos do propugnado pela Instrução Técnica, estendendo-se o conhecimento da Decisão da Corte ao Poder Legislativo municipal;

9) pela **solicitação à Câmara Municipal de Vereadores para que comunique à Corte** o resultado do julgamento e ressalvas propugnados pela Instrução.

Florianópolis, 1º de novembro de 2018.

Diogo Roberto Ringenberg
Procurador de Contas