

Parecer nº:
Processo nº:
Origem:
Assunto:

MPC/DRR/1936/2018
@PCP 18/00169202
Prefeitura Municipal de Lontras
Prestação de Contas referente ao exercício de
2017

Numeração Única: MPC-SC 2.3/2018.2192

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. 04-157.

A Diretoria de Controle dos Municípios apresentou o relatório técnico de fls. 198-269, consignando as seguintes irregularidades:

- 9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL
 - 9.1.1 Despesas com pessoal do Poder Executivo no valor de R\$ 15.932.075,61, representando 54,37% da Receita Corrente Líquida (R\$ 29.303.313,95), quando o percentual legal máximo de 54,00% representaria gastos da ordem de R\$ 15.823.789,53, configurando, portanto, gasto a maior de R\$ 108.286,08 ou 0,37%, 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 remessa do Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em desacordo com o artigo 27, da Lei nº 11.494/07 c/c artigo 7º, III da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (item 6.1).
 - 9.1.3 Aplicação parcial no valor de R\$ 65.712,88, no primeiro trimestre de 2017, referente aos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício anterior no valor de R\$ 70.486,28, 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).

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

A área técnica constatou que o Município **possui plano diretor vigente e atualizado**, em atendimento, portanto, aos arts. 40, §3º e 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**.

O resultado financeiro do exercício apresentou-se **superavitário**, atendendo, portanto, 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.

Em tempo, a análise deste ponto de controle por parte da DMU, quando constatada a afronta à norma legal, deveria vir

acompanhada, sempre, de informações sobre o comportamento das referidas despesas nos dois quadrimestres do exercício seguinte àquele que constitui o objeto destes autos, ou seja, o presente ano. Para este fim a Corte recebe uma exuberante quantidade de dados pelo sistema e-sfinge.

Destaca-se que o percentual extrapolou o limite em 0,37%. Considerando este excedente, entendo não ser caso de recomendar-se a rejeição das contas municipais. Entretanto, a restrição em comento deverá ser objeto de autos apartados.

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

Não houve 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.

O relatório técnico emitido pela DMU apreciou ainda a existência e o funcionamento dos Conselhos Municipais da Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Alimentação Escolar e do Idoso. Sobre estes conselhos é possível afirmar que houve a aprovação das respectivas contas.

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 Lontras **promove** 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.

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 oito indicadores** que lhe eram aplicáveis para o exercício de 2017:

INDICADORES	META 2017	RESULTADO
1 - Mortalidade Prematura: Para município e região com menos de 100 mil habitantes: a) Número de óbitos prematuros (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. b) Para município e região com 100 mil ou mais habitantes, estados e Distrito Federal: Taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas)	12.00	17.00
3 - Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	100.00	97.53
11 - Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população	0.80	0.66

residente de determinado local e a população da mesma faixa etária		
12 - Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária.	0.60	0.27
13 - Proporção de parto normal no Sistema Único de Saúde e na Saúde Suplementar	52.00	45.78
14 - Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias 10 a 19 anos	11.00	12.65
15 -Taxa de mortalidade infantil	0.00	18.07
19 - Cobertura populacional estimada de saúde bucal na atenção básica	85.00	42.73

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 no que tange à taxa de atendimento em creche e **fora** do percentual mínimo 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 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 escorreita 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 pelas Resoluções do CONANDA. 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

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 negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

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.

Aliás, nunca é demais 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 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.

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>.

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 despesas com pessoal do poder executivo acima do percentual legal máximo de 54%, em descumprimento ao artigo 20, III, 'b' da Lei Complementar nº 101/2000;
- 2) das responsabilidades pela ausência de remessa do Parecer do Conselho do Fundeb;
- 3) 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).

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.

Especificamente quanto à ausência de remessa do Parecer do Conselho do FUNDEB, a Corte possui precedentes no sentido de ordenar que se instaure procedimento apartado para a apuração das responsabilidades decorrentes da omissão descrita:

Acórdão nº 139/2016

PCP 16/00297088

Prefeitura Municipal de Iporã do Oeste

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, com fulcro nos arts. 31 da Constituição Federal, 113 da Constituição do Estado e 1º e 50 da

Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, tendo examinado e discutido a matéria, acolhe o Relatório e a Proposta de Parecer Prévio do Relator, aprovando-os:

[...]

6.3. Determina a formação de autos apartados (processo RLI-Inspeção referente a Registros Contábeis e Execução Orçamentária) para fins de exame das seguintes restrições:

6.3.1. Ausência de remessa do Parecer do Conselho do FUNDEB, em desacordo com o art. 27 da Lei n. 11.494/07 (item 6.1 do Relatório DMU)³;

(Grifou-se)

Acórdão nº 0048/2008

PCP - 08/00184327

Prefeitura Municipal de Guarujá do Sul

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, com fulcro nos arts. 31 da Constituição Federal, 113 da Constituição do Estado e 1º e 50 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, tendo examinado e discutido a matéria, acolhe o Relatório e a Proposta de Parecer Prévio do Relator, aprovando-os, e considerando ainda que:

(...)

6.1. É DE PARECER que o Balanço Geral do Município de Guarujá do Sul representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2007, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Municipal, estando, assim, as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, Senhor Cláudio Inácio Weschenfelder, em condições de serem APROVADAS, com as ressalvas e determinação, pela Câmara Municipal de Guarujá do Sul:

(...)

6.2. Determinar a formação de autos apartados para apuração dos fatos e dos responsáveis, conforme disposto no art. 85, § 2º da Resolução n. TC-06/2001, para fins de exame das seguintes matérias:

(...)

6.2.3. Não-remessa do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, em descumprimento ao art. 27, parágrafo único, da Lei (federal) n. 11.494/2007 (Item B.1 do Relatório DMU);⁴

Os conselhos de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do FUNDEB são importantes parceiros da atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas. A proximidade desses conselhos com o lugar em que se dá a execução orçamentária permite-lhes um controle mais efetivo do destino desses recursos públicos.

³ SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado**. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Data da Sessão: 30/11/2016.

⁴ SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado**. Relator: César Filomeno Fontes. Data da Sessão: 20/08/2008.

Há indícios, portanto, de que o Conselho responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB tenha se omitido no que tange a sua obrigação.

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 julgamento 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).

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 conhescerem, 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 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,

⁵ Sub-Procurador Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais no Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

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 Lontras, relativas ao exercício de 2018;

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

2.1) a deliberação do Conselho de acompanhamento do FUNDEB, nos termos do art. 27, parágrafo único da Lei federal nº 11.494/2007, acompanhe as contas prestadas pelo Prefeito Municipal;

2.2) 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 nº 11.494/2007, disto fazendo comprovação à Corte até a próxima prestação de contas anual (item 9.1.3, da conclusão do relatório nº 490/2018);

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 despesas com pessoal do poder executivo acima do percentual legal máximo de 54%, em descumprimento ao artigo 20, III, 'b' da Lei Complementar nº 101/2000;

3.1.2) das responsabilidades pela ausência de remessa do Parecer do Conselho do Fundeb;

3.1.3) 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).

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, o que, se confirmado, pode inclusive tipificar condutas previstas nos arts. 10, X e 11, II da Lei 8.429/92;

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 **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;

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

Florianópolis, 03 de dezembro de 2018.

Diogo Roberto Ringenberg
Procurador de Contas