



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

Processo nº: 987.236
Relator: Conselheira Adriene Andrade
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo
Exercício: 2015
Responsável: Eloisa Helena Carvalho de Freitas Pereira – Prefeita Municipal

P A R E C E R

Excelentíssima Senhora Conselheira - Relatora,

I. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de procedimento destinado à Prestação das Contas Anuais, encaminhadas a essa Egrégia Corte de acordo com as disposições instituídas pela legislação aplicável.

A Unidade Técnica, no exame inicial (fls. 02/11v) constatou a **abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis** e que o **Poder Executivo** não obedeceu ao limite percentual estabelecido no **art. 20, III, “b”, da Lei Complementar federal nº 101/2000**.

Consta dos autos, citação formal do jurisdicionado, que apresentou manifestação (relatório às fls. 17/24 e documentação às fls. 25/73), 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.

A Unidade Técnica, após analisar os argumentos apresentados pela defesa, **considerou sanadas as irregularidades inicialmente apontadas**, opinando pela aprovação das contas (fl. 75/93).

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

É o relatório, no essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em sede de exame de legalidade para fins de parecer prévio das contas municipais prestadas pelo gestor público, aplica-se à espécie a regra de simetria



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

constitucional, no que couber, nos estritos moldes do que dispõe os **artigos 31, c/c 71, inciso I e, c/c 75**, todos da Constituição Federal, assim esculpidos:

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 também prescreveu 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.

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, político-constitucionais e jurídico-constitucionais, bem como órgão democrático-garantista volvido à eficiência do agir estatal na busca do 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), essa Egrégia Corte



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

de Contas buscou a modernização de seus procedimentos de controle e fiscalização, incluindo a implantação do **Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM**, com remessa de dados municipais a partir do exercício de 2014.

Contudo, ainda que o novo sistema (**SICOM**) traga inovações e maior abrangência de informações que o anterior (**SIACE/PCA**), resta carente de procedimento fidedigno materialmente, com vistas a possibilitar maior segurança jurídica nos pareceres terminativos ou conclusivos deste órgão ministerial, que ora se requesta.

Assim, indagamos: houve verificação *in loco* - por meio de inspeções e auditorias -, com atesto da veracidade das contas prestadas (formalmente) por meio do sistema de dados ora implementado?

Dos autos não se vislumbra a referida operacionalidade, essencial à segurança jurídica que se busca em sede de parecer ministerial conclusivo.

A nova sistemática de informação de dados, na busca da necessária modernidade tecnológica dos órgãos de contas, manteve o 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 de 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 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 **ressalvas** com vistas ao aprimoramento do processo tecnológico ora implantado.

Neste momento processual, opinar pela aprovação indene de dúvidas à luz de um mero relatório de dados não comprovado ou não atestado materialmente nos autos, seria deveras temeroso sob a ótica das responsabilidades funcionais, cíveis e penais, e 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 descuidar 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 exigida dos jurisdicionados.



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

Assim, entende o Ministério Público Especial que, pela necessidade de aferição dos possíveis e eventuais graus de responsabilidade (administrativa, cível e criminal), 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 *examine* de documentos que embasaram a edição dos elementos constitutivos da presente prestação de contas – ainda que por amostragem-, o que, diante da ausência, tornará impossível a manifestação terminativa acerca da matéria que ora se requesta.

Ressalte-se novamente 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 a *posteriori* nos autos.

Assim, *prima facie* restam demonstrados os fundamentos mezinhos de vulnerabilidade do **SICOM**, conquanto não implementada nova tecnologia que carrie aos autos maior equilíbrio de segurança jurídica e eficiência plena 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 a análise e o processamento das prestações de contas anuais pelo Tribunal de Contas, elaborou-se a **Instrução Normativa TCEMG nº 02/2015**, fixando novas diretrizes voltadas a observância dos princípios informadores da administração pública, em especial o da eficiência e do direito individual da celeridade processual. Aqui, visou-se assegurar a todos a razoável duração do processo e dos meios que garantam sua rápida tramitação por meio de uma ação concentrada, temporária e racional que acelere a instrução processual e julgamento meritório.

Enfrenta-se assim, a dispersão de esforços empreendidos pelo Tribunal de Contas no exercício de suas competências, bem como se atende a ação integrada e célere de todos os setores envolvidos nos processos de contas anuais em tramitação.

Para efetivação desses propósitos de ações e fiscalização, o Tribunal de Contas 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 –;



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

- 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 ótica normativo-fiscalizatória por essa Egrégia Corte de Contas, vislumbramos que a Unidade Técnica fez as seguintes apurações (fls.02/11v e 75/93):

1. Em relação à **ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS** fls.75/79v) **não foram apontadas irregularidades, em reexame**, sob aspecto meramente formal, em conformidade com as disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

CR/88

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

[...] grifos nossos

Lei federal nº 4.320/64

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

2. No que concerne ao **REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL** (fl.05v) os repasses informados à ordem de **6,18%**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente



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

formal, os limites fixados no **inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal**, com redação dada pelas **Emendas Constitucionais nº 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 Constitucional nº 58, de 2009)

[...]

3. No que concerne à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO** (fl.06/07v), os recursos apurados à ordem do percentual de **28,29%**, obedeceram em tese, sob aspecto meramente formal, os limites de aplicação mínima fixados no **art. 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)

3.1 Em relação ao cumprimento das metas do **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)**:

O art. 208 da Constituição da República/1988 garante a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, além da inclusão educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, senão vejamos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



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

O art. 214 da Carta Magna/1988 rege a implantação do Plano Nacional de Educação, *in verbis*:

Art. 214. A **lei estabelecerá o plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.**

(grifos nossos)

Nessa seara, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei federal nº 13.005/2014) estabelece a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 2016 e, a ampliação da oferta de educação infantil em creches - no mínimo - de 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024.

O Ministério Público de Contas entende que o Tribunal de Contas também deve acompanhar e fiscalizar o cumprimento da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação nos feitos de prestação de contas anuais, com ampliação imediata do referido escopo, dada a sua real importância para o futuro das próximas gerações e desenvolvimento do país (art. 3º, da CR/88).

Ressalte-se que o Ministério Público de Contas em ação conjunta com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público Federal, enviou ofícios aos Prefeitos e aos Presidentes das Câmaras Municipais alertando-os do dever de assegurar a universalização de acesso à educação infantil para todas as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade até 31 de dezembro de 2016.

Importante desde já, a recomendação quanto ao planejamento para alcance dos objetivos e prazos que a legislação impõe. Assim, com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Educação¹ e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE², este *Parquet* verificou a situação do município em análise:

Município de Pedro Leopoldo			
Indicador 1A	Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola	Meta 100% até 2016	91,0%
Indicador 1B	Percentual da população de 0 e 3 anos que frequenta a escola	Meta 50% até 2024	30,1%

¹ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php> – acesso em 13/07/2017.

² Fonte: IBGE/Censo Populacional - 2010



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

Ex positis, o Ministério Público de Contas opina que seja expedida recomendação ao **Chefe do Poder Executivo Municipal**, alertando-o para a obrigatoriedade do cumprimento da meta estabelecida pelo PNE, com inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 e 5 anos na escola **até o exercício de 2017 – se incumprido no exercício de 2016** e, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 e 3 anos **até o exercício de 2024**, tudo em cumprimento aos dispositivos do **art. 208 da Constituição da República/1988 e da Lei federal nº 13.005/2014**.

4. No tocante à **APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE** (fl.08v/09), os recursos apurados à ordem do percentual de **29,96%**, obedeceram em tese, **sob aspecto meramente formal**, os limites de aplicação mínimos fixados no **inciso III, do artigo 77, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias**, com redação dada pelo **artigo 7º da Emenda Constitucional nº 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)

5. No que tange às **DESPESAS COM PESSOAL** (fl.09v/11), os recursos despendidos e informados à ordem dos percentuais de **54,49%, 3,10% e 57,59%**, respectivamente, pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e pelo Município, verifica-se que o **Poder Executivo não obedeceu ao limite de aplicação máximo fixado no art. 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar federal nº 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;



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

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

[...] (grifos nossos)

O Ministério Público de Contas destaca que a **Lei de Responsabilidade Fiscal** **estabeleceu um sistema progressivo de limitações**, inicialmente alertando sobre a aproximação das despesas aos limites para os quais se instituirão penalidades, conforme disposto no **art. 22, parágrafo único** e no **art. 59, §1º, II**.

Art. 22. **A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.**

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no **inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição** e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 59. **O Poder Legislativo**, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, **e o sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[..]

§1º Os Tribunais de Contas **alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20** quando constatarem:

[...]

II - **que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;**

Num segundo instante, a Lei impõe um freio, uma barreira de cautela e prudência, situação em que o Poder ou Órgão já fica sujeito a certas limitações, como dispõe os **incisos I ao V do seu art. 22, parágrafo único**, transcrito anteriormente.



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

Extrapolada a última barreira (limite máximo), as penalidades serão mais severas, como determina o art. 23, *caput* e §3º.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, **sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Frente aos gastos com pessoal realizados pelo Município de Pedro Leopoldo no exercício de 2015, em flagrante violação das normas legais e constitucionais, o Ministério Público de Contas faz algumas ponderações, como se segue:

a) Violação do art. 20, III, “b”, e do art. 22, todos da Lei Complementar federal nº 101/2000 e do art. 169 da Constituição da República

A Unidade Técnica, no exame inicial (fls.9v/11), constatou que o Poder Executivo aplicou **54,49%** da Receita Corrente Líquida nos gastos com pessoal, em **desconformidade** com o disposto no **art. 20, III, “b”, da Lei Complementar federal nº 101/2000**, transcrito anteriormente.

Quanto aos limites dos gastos com pessoal, a Constituição da República preconiza:

Art. 169. A **despesa com pessoal** ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.**

[...]

Para o cumprimento dos limites estabelecidos nesse artigo, o Legislador determinou providências do Administrador Público **no prazo fixado na Lei Complementar**, senão vejamos:

Art. 169.[...]

§ 3º **Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput***, a União, os



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

Estados, o Distrito Federal e os **Municípios adotarão as seguintes providências:**

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Com efeito, forçoso enaltecer que o gestor público, face o regime jurídico-administrativo, **tem o dever constitucional** de cumprir as disposições da ordem jurídica. *In casu*, deveria adotar as providências para redução de gastos estipuladas pelo **art. 23 da Lei Complementar federal nº 101/2000**.

No caso em tela, embora Unidade Técnica (fl.88) tenha desconsiderado a irregularidade em razão da adequação da despesa em atendimento ao art. 23 da Lei 101/2000, o Ministério Público entende que o Poder Executivo cumpriu sua obrigação legal, porém, subsiste a irregularidade relativa ao descumprimento do **art. 20, III, “b”, da Lei Complementar federal nº 101/2000**, no exercício de 2015.

Ressalta-se que quando os Poderes ou Órgãos ultrapassarem os limites estipulados pela Lei Complementar nº 101/2000 **haverá punição**, tanto no âmbito institucional (ao ente), com fulcro no disposto no **art. 23, §3º, da LRF c/c o art. 169, §2º, da Constituição da República**, quanto no plano pessoal (aos titulares ou ordenadores de despesas), conforme dispõe a **Lei federal nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais**.

A Carta Magna determina:

Art. 169.[...]

2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, **serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas** federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios que não observarem os referidos limites**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Nesse diapasão, a Lei de Crimes Fiscais – Lei federal nº 10.028/2000, tipificou especialmente como infração administrativa deixar de reduzir os gastos com pessoal no **período preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal**:

Art. 5º - Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

IV – deixar de ordenar ou de promover, **na forma e nos prazos da lei**, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.



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

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Essa Lei instituiu expressamente não apenas uma sanção pecuniária para o descumprimento das regras sobre a gestão fiscal dos Poderes e Órgãos, bem como reiterou a competência dos Tribunais de Contas de fiscalizarem a gestão fiscal e aplicarem multa aos infratores.

Ao Tribunal de Contas, por sua vez, tanto pelos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto da Lei de Crimes Fiscais, foi concedida a importante incumbência de exercer o controle externo sobre as gestões fiscais dos Entes da Federação, a fim de que seja realizada uma gestão fiscal responsável, de acordo com preceito da Carta Política de 88, notadamente o exarado pelo art. 169.

Assim, resta configurada a prática de *infração administrativa*, prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais, em razão de descumprimento dos preceitos basilares da Constituição da República e da Lei Complementar federal nº 101/2000.

b) Exclusão dos gastos com pessoal do valor de R\$ 4.286.893,99 referente à Folha de Pagamento de Servidores Públicos da Saúde

Embora não tenha sido apontado pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas verificou por meio do SICOM, que o Município de Pedro Leopoldo contabilizou como **3.3.90.36.99 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física** o valor de **R\$ 4.286.893,99**, referentes à Folha de Pagamento dos Servidores Públicos da Saúde que não foram incluídos nos gastos com pessoal (fls. 95/98).

As despesas foram realizadas com recursos das Transferências de Recursos do SUS para Atenção Básica.

Considerando que as receitas decorrentes de transferências intergovernamentais vinculadas ao SUS compõem a Receita Corrente Líquida (art. 2º, IV, da LRF), também as despesas custeadas com esses recursos são consideradas como despesa de pessoal (art. 18 da LRF).

Entender-se de outra forma seria permitir ao Município o incremento da sua receita corrente líquida, elevando-se com isso o limite percentual de gastos com pessoal, sem que, contudo, fossem consideradas na apuração para fins de cumprimento do limite as despesas de pessoal realizadas com tais recursos, gerando uma distorção contábil pela omissão de despesas a esse título.



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

Ressalte-se que não foi possível verificar, por meio dos dados enviados via SICOM, se há servidores efetivos ou comissionados incluídos nessa folha de pagamento.

Pelo exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Município de Pedro Leopoldo no exercício de 2015 descumpriu o disposto no **art. 20, III, “b” da Lei Complementar federal nº101/2000** e no **art. 169, caput, da Constituição da República**, constituindo falta grave, devendo as contas apresentadas pela Sr^a Eloisa Helena Carvalho de Freitas Pereira serem rejeitadas com fulcro no **art. 45, III, da Lei Complementar estadual nº102/2008**.

III. CONCLUSÃO

Ex positis, tendo em vista a violação do **art. 20, III, “b” da Lei Complementar federal nº 101/2000**, **OPINA** este órgão ministerial, como segue:

- a. Pela emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS do Município de Pedro Leopoldo do exercício de 2015**, apresentadas pela Prefeita Municipal, Sr^a Eloisa Helena Carvalho de Freitas Pereira, com espeque no **inciso III do art. 45, da Lei Complementar estadual nº 102/2008** (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), escoimado ainda **no inciso III do art. 240 da Resolução TCEMG nº 12/2008** (Regimento Interno do TCEMG);
- b. Pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo Municipal, alertando-o acerca da obrigatoriedade do cumprimento da Meta 1 estabelecida pelo PNE (conforme tabela descrita no item 2.1), tudo em cumprimento aos dispositivos do art. 208 da Constituição da República/1988 c/c a Lei federal nº 13.005/2014;
- c. Pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** à Câmara Municipal e ao responsável pelo Controle Interno para que observem os comandos do art. 31, *caput*, da Constituição da República, tendo em vista as irregularidades apontadas neste parecer.
- d. Por fim, pela **RECOMENDAÇÃO** de realização de **INSPEÇÃO CIRCUNSTANCIAL OU POR AMOSTRAGEM** nas contas ora apresentadas, buscando a aferição da veracidade da autodeclaração firmada pelo jurisdicionado nos autos, sobretudo na folha de pagamento de servidores utilizando os recursos recebidos pelo SUS - Sistema Único de Saúde, e também, como caráter orientativo e pedagógico-preventivo atinente às atividades fiscalizadoras dessa Egrégia Corte de Contas.

É o **PARECER**.

Entranhe-se, registre-se e numerem-se.



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

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais - CAOP, para as providências de praxe.

Belo Horizonte, 07 de agosto de 2017.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento certificado digitalmente e disponível no SGAP)