

Parecer nº: **MPC/DRR/3343/2019**
Processo nº: @PCP 19/00318404
Origem: Prefeitura Municipal de Celso Ramos
Assunto: Prestação de Contas referente ao exercício de 2018

Numeração Única: MPC-SC 2.3/2018.3571

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. 04-275.

A Diretoria apresentou o relatório técnico de fls. 276-343, consignando as seguintes irregularidades:

- 9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL
 - 9.1.1 Registro indevido de Ativo Financeiro (atributo F) com saldo credor na Fonte de Recursos 01 (R\$ 9.838,38), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).
 - 9.1.2 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, Anexo da Instrução - Documento 1).
 - 9.1.3 Disponibilidades Financeiras Vinculadas (Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos, no valor de R\$ 1.465.102,67, Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais, no valor de R\$ 1.643,44 e Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo, no valor de R\$ 103.164,87) com indicativo de especificação de Fonte de Recurso Ordinário, quando deveriam estar registradas na Fonte de Recursos 39 - Fundo Especial do Petróleo e Transferências Decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais, conforme Tabela da Destinação da Receita Pública - aplicável ao exercício de 2016, disponível no Sistema e-Sfinge Captura - tabela de

- download 2016, em desacordo com o artigo 85 da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 8º parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fls. 45 dos autos).
- 9.1.4 Despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º quadrimestre de 2018, no valor de R\$ 8.229.614,38, representando 55,52% da Receita Corrente Líquida (R\$ 14.822.087,53), caracterizando descumprimento ao disposto no artigo 23 da L.C. 101/2000, em razão da não eliminação do percentual excedente apurado no exercício de 2017 (item 5.3.4).
- 9.1.5 Atraso na remessa da Prestação de Contas do Prefeito, caracterizando afronta ao artigo 51 da Lei Complementar n.º 202/2000 c/c o artigo 7º da Instrução Normativa nº TC - 20/2015 (fls. 02/03 do processo).
- 9.1.6 Ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015 (Registra-se que foi enviado no lugar deste supracitado Relatório, o Relatório do Órgão de Controle Interno sobre a Prestação de Contas de Gestão [Anexo VII da IN N. TC-20/2015], conforme fls. 135/142 do processo).

O Ministério Público de Contas, por meio de seu parecer de fls. 344-354, requereu a citação do Gestor responsável em razão do seguinte apontamento, extraído das conclusões do relatório técnico (fls. 331):

1.1) ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015.

O pedido de citação foi **indeferido** pelo eminente Relator (fl. 355).

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

Na realização da incumbência constitucional de defender a ordem jurídica e, mais precisamente, em sua missão de fiscal da execução da lei, este Ministério Público de Contas identificou que considerável parcela dos Municípios catarinenses não cumpre determinação legal expressa do Estatuto da Cidade, em afronta, assim, a uma obrigação constitucionalmente prevista.

Com efeito, no capítulo destinado à política urbana, a CRFB/88 consignou o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Mais de uma década após tal deliberação do poder constituinte, finalmente pôs-se fim a uma arrastada tramitação legislativa com o advento da Lei n. 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, de cujo capítulo destinado ao plano diretor destacam-se as seguintes estipulações:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Analisando-se tais circunstâncias que tornam a elaboração do plano diretor obrigatória, observa-se tranquilamente que na esmagadora maioria dos Municípios do Estado de Santa Catarina já deveria ser constatada, há bastante tempo, a existência do relevante documento em questão, que pode ser considerado, aliás, como a principal ferramenta de participação popular nos destinos de uma localidade.

Neste contexto, a análise dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos revela-se como oportunidade única na atividade de fiscalização do controle externo, mormente se considerando o teor do acima transcrito art. 40, § 1º, da Lei n. 10.257/01, que vincula o plano diretor às leis orçamentárias.

Ora, nada mais natural que utilizar o aparato do Tribunal de Contas para que se comece, enfim, a cobrar o pleno cumprimento do ideal de política urbana trazido no texto constitucional e materializado no Estatuto da Cidade. Da mesma maneira que – apesar da problemática relatada acima – a irregularidade na transparência da gestão fiscal do Município tornou-se causa de rejeição de contas a partir da Decisão Normativa n. TC-0011/2013, a inserção do descumprimento do art. 41 da Lei n. 10.257/01 no rol do art. 9º da Decisão Normativa n. TC-06/2008, seria medida de vanguarda dessa Corte de Contas no sentido de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas².*

Enfim, no caso específico das contas ora apreciadas, a área técnica constatou que o Município **não possui plano diretor revisado**, em dissonância, portanto, ao art. 40, § 3º, da Lei n. 10.257/01 c/c Lei Municipal n. 417/03.

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

1 Art. 182, *caput*, *in fine*, da CRFB/88.

2 Art. 39 do Estatuto da Cidade.

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) **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 abaixo do limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida - RCL, conforme exigido pelo art. 20, III, “b” da Lei Complementar 101/2000.

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. 143-145) **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 Celso Ramos **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, 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 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.

Todavia, diante da ausência de dados disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde, a análise da área técnica restou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2018.

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 optou, na análise das contas de 2018, 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 **dentro** do percentual mínimo no que tange à taxa de atendimento em pré-escola.

9. Das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente

Cumpra aqui registrar a discordância deste Ministério Público de Contas com a ausência de análise, por parte da Diretoria, 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. 227³ 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 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 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 Adolescente, a ausência de elaboração dos Planos de Ação e Aplicação

³ 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.

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 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”⁴.

No caso em exame, **constata-se que não houve a remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno**, em descumprimento ao artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015.

O contexto acima apresentado é importante indicativo da ausência de atuação do Sistema de Controle Interno.

Em virtude desse apontamento, que consta no rol de restrições consideradas gravíssimas (artigo 7º, inciso II, da Instrução Normativa nº TC-20/2015), o Ministério Público de Contas pleiteou a citação do gestor responsável, a qual foi indeferida pelo Relator.

Em que pese discordar do posicionamento adotado pelo Relator, o qual desconsidera a importância da atuação do órgão de controle interno no âmbito municipal e esvazia a relevância dada à matéria pelo próprio Tribunal de Contas (que incluiu o exame desse tópico no bojo das prestações de contas de prefeito), entendo não ser possível recomendar a rejeição das contas, tendo em vista a ausência de contraditório do gestor implicado.

11. Das restrições apuradas

⁴ 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>.

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) 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 9.1.2 da conclusão do relatório nº 63/2019);

2) das disponibilidades financeiras vinculadas, com indicativo de especificação de Fonte de Recurso Ordinário (item 9.1.3 da conclusão do Relatório nº 63/2019).

3) das responsabilidades pela remessa intempestiva do balanço anual (item 9.1.5 da conclusão do Relatório nº 63/2019);

4) da ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015.

5) das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano diretor revisado, em dissonância ao art. 40, § 3º, 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.

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).

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

O art. 59, XI da Constituição Estadual estabelece que:

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;

Os arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 7.347/85 determinam que:

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.

Os arts. 14 c/c 22 da Lei Federal nº 8.429/92 obrigam:

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.

Os arts. 24, § 2º c/c 27 e 40 do Decreto-Lei nº 3.689/41 prescrevem:

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.

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, 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

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

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, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar 202/2000, manifesta-se:

1) pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **aprovação** das contas do Município de Celso Ramos, relativas ao exercício de 2018;

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

⁶ ALBERTON, José Galvani. O ministério público e os abusos do poder administrativo. Revista *Justitia*, 131-A, p. 113-123.

2.1) promova a remessa do balanço anual dentro dos prazos regulamentares (item 9.1.5, da conclusão do relatório nº 63/2019);

3) pela **determinação** à Diretoria para que:

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

3.1.1) 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 9.1.2 da conclusão do Relatório nº 63/2019);

3.1.2) das disponibilidades financeiras vinculadas, com indicativo de especificação de Fonte de Recurso Ordinário (item 9.1.3 da conclusão do Relatório nº 63/2019).

3.1.3) das responsabilidades pela remessa intempestiva do balanço anual (item 9.1.5 da conclusão do Relatório nº 63/2019);

3.1.4) da ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 c/c o artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015.

3.1.5) das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano diretor revisado, em dissonância ao art. 40, § 3º, 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) 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;

4.2) em razão das impropriedades relacionadas à questão do plano diretor, tendo em vista que o Município não possui plano diretor revisado, em dissonância ao art. 40, § 3º, da Lei n. 10.257/01.

5) pela **recomendação** ao Município para que adote os procedimentos necessários para a revisão da lei instituidora do plano diretor;

6) pela **determinação** à Diretoria 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;

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, 16 de setembro de 2019.

Diogo Roberto Ringenberg
Procurador de Contas