



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 785/2018
Autos n.: 965.899
Natureza: Prestação de Contas do Município de Santa Rita do Sapucaí
Exercício: 2014
Responsável: Jefferson Gonçalves Mendes
Entrada no MPC: 27/11/2017

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Conselheiro (a) Relator (a),

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2014 do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SICOM (Sistema Informatizado de Contas do Município).
2. Após o parecer ministerial no sentido da emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, o i. Relator converteu os autos em diligência e determinou o retorno dos autos à Unidade Técnica para apresentar justificativas ou refazer a análise *“pelo fato de não considerar na análise os créditos abertos por decretos de transferência (R\$4.425.598,61), informado no SICOM/2014”* (fls. 106).
3. Em resposta, a Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (CACGM) discorreu sobre a *“impossibilidade material de realização da análise determinada considerando os decretos de transferência de dotações orçamentárias contempladas previstas no inciso VI do art. 167 da CR/88 e, ainda, de se verificar se os decretos destas técnicas utilizadas são atos de alterações de fonte de recurso”* (fls. 107/108).
4. Diante disso, o i. Relator devolveu novamente os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios e determinou que retornem conclusos somente após realizada a análise sobre a legalidade das realocações orçamentárias nas modalidades transposição, remanejamento e transferências – ocorridas na execução orçamentária do exercício em referência (fls. 110).
5. Em cumprimento à decisão exarada pelo Tribunal Pleno, nos autos do Assunto Administrativo n. 1.0254.369, os autos foram encaminhados ao Relator (fls. 111), que os encaminhou à Procuradora signatária para apreciação dos fatos e fundamentos e adoção das medidas legais cabíveis, em sua função de *custos legis*, ressaltando o direito de recorrer da decisão prolatada no Assunto Administrativo n. 1.024.369.
6. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

FUNDAMENTAÇÃO

7. Sabe-se que compete ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, no **exercício de poder regulamentar**, deliberar por meio de seu Tribunal Pleno sobre matérias que envolvam os seus jurisdicionados, conforme dispõem o art. 3º, inciso XXIX; art. 35, inciso IX e art. 72, inciso III e IV, todos da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008.

8. Neste contexto, o Tribunal de Contas editou a Decisão Normativa 02/09 e a Resolução n. 04/2009, que instituíram o Projeto de Otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais.

9. Desde então, o procedimento das prestações de contas anuais é estabelecido em Instrução Normativa, decisão colegiada aprovada pelo Tribunal Pleno, que traça as diretrizes e parâmetros para o envio pelos jurisdicionados das informações orçamentárias e financeiras via sistema eletrônico.

10. Para regulamentar a prestação de contas anual de 2014, foi editada a Instrução Normativa n. 03/2014 e, na sequência, a **Ordem de Serviço n. 02/2015** pela Presidência do Tribunal à época (como autorizado pelo art. 1º da Resolução n. 04/2009¹), que estabeleceu os seguintes escopos para os processos de prestação de contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos:

Art. 1º Os processos de prestação de contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2014, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

II – 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 –;

III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

V – **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 (sem grifo no original).

11. A ideia de se estabelecer escopos para apreciação das prestações de contas é oriunda de critérios de materialidade, risco e relevância, os quais

¹ Art. 1º O Presidente do Tribunal de Contas estabelecerá, por meio de portarias ou ordens de serviço, as diretrizes e os procedimentos necessários à otimização da análise e instrução das prestações de contas anuais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

devem nortear as atividades de controle externo, conforme preconiza o parágrafo único do art. 226 da Resolução n. 12/2008 – RITCE/MG.

12. Por sua vez, o SICOM, com base nas diretrizes estabelecidas pelas Instruções Normativas e Ordens de Serviço que regulamentam as prestações de contas editadas anualmente, parametrizam os dados a serem enviados pelos jurisdicionados.

13. O contínuo processo de aprimoramento dos sistemas de informática da Corte de Contas Mineira, com a migração do SIACE/PCA para o SICOM, tem possibilitado o recebimento de uma maior quantidade de informações contábeis e orçamentárias pelo sistema.

14. Porém, conforme atestou a Unidade Técnica competente, *“(...) para que se proceda à análise conclusiva destas alterações no orçamento, estando implícita a conferência da correta aplicação de cada tipo, necessita-se que sejam implementados mecanismos para que o Sicom possa fazer a verificação da execução de todas as modalidades de créditos abertos por anulação, remanejamento, transposição, transferência e alteração de fonte de recurso. O atual sistema de consulta/análise do Sicom, no formato atual de sua especificação, está impossibilitado materialmente de proceder este tipo de análise.”* (fls. 107v).

15. A complexidade do tema exige, contudo, em primeiro lugar, que a matéria componha o escopo de análise das prestações de contas de governo, prevista em atos normativos da Corte de Contas e, em segundo lugar, que o analista de controle externo possa extrair com segurança do sistema as leis e decretos municipais que autorizaram a realocação de créditos orçamentários.

16. Traçando um paralelo, a Instrução Normativa n. 05, publicada em 08/06/2011 – em cumprimento ao preconizado pelo parágrafo único do art. 8º c/c art. 50 da Lei Complementar n. 101/00 (LRF) e o disposto no art. 2º e §5º do art. 3º, da Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001, da STN/SOF – determina aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarem, para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal, os códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos, respectivamente, nos Anexos I, II e III da mencionada Instrução.

17. No entanto, o mencionado controle por fontes só foi possível com o aprimoramento dos sistemas informatizados da Corte de Contas e tornou-se obrigatório para os Municípios com a edição da Instrução Normativa n. 03/2014, instrumento que estabeleceu as diretrizes para as prestações de contas de 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

18. Com relação à análise das realocações orçamentárias, de acordo com a Presidência do Tribunal de Contas no Assunto Administrativo n. 1.0254.369, a proposição de V. Excelência *“foi repassada pela DCEM à equipe técnica responsável pelo desenvolvimento e atualização do Sicom, para fins de estudos acerca da viabilidade de inclusão da análise das realocações orçamentárias nas prestações de contas anuais a partir das contas de 2017”*.

19. Assim, em curto prazo, espera-se que, com a atual base de dados que o SICOM apresenta, seja possível um controle cada vez mais eficiente e eficaz da execução orçamentária municipal.

20. Ademais, na esteira do entendimento do órgão técnico e do que fora decidido pelo Pleno no Assunto Administrativo n. 1.0254.369 em 11 de outubro de 2017, a pretensão de ampliar o escopo para analisar também as realocações orçamentárias, embora louvável, encontra obstáculos de ordem jurídica.

21. Este órgão ministerial compreende que a importância da expedição de atos normativos para estabelecer os itens que serão apreciados no bojo da prestação de contas anual se assenta em outro importante pilar: **garantir a segurança jurídica e isonomia entre os jurisdicionados**.

22. Não se pode perder de vista que a maioria dos processos de prestações de contas anuais referente ao exercício de 2014 já tiveram sua análise finalizada pelo Tribunal de Contas, que emitiu o parecer prévio observando estritamente as diretrizes da Ordem de Serviço n. 02/2015.

23. Dessa forma, a análise das realocações orçamentárias do exercício de 2014 somente com relação a alguns poucos Municípios feriria o princípio da isonomia entre os jurisdicionados, o que não se pode admitir.

24. Existem precedentes no âmbito do Tribunal de Contas a respeito do princípio da isonomia entre os jurisdicionados com relação à prática de desoneração do limite fixado para abertura de créditos suplementares. A saudosa Conselheira Adriene Andrade, revisora das contas de 2011 do Estado de Minas Gerais, bem pontuou que, em observância ao princípio da isonomia, iria adotar o mesmo critério nos processos referentes às contas dos gestores municipais, ressaltando *“que não podemos ter nesta Casa dois pesos e duas medidas”*.²

25. Como corolário do Estado de Direito, o princípio da segurança jurídica deve estar presente nas práticas da Administração. Segundo Canotilho, “o

² TCE, Pleno, 872.207, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 28.06.2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida”³.

26. Do princípio da segurança jurídica e de sua significação decorre também um conjunto de valores e noções como certeza, estabilidade, previsibilidade e confiança, elementos estes presentes em diversas normas jurídicas de nosso ordenamento.

27. Neste sentido, exigir de determinados gestores municipais após o prazo de três a quatro anos de prestadas as contas que comprovem que não realocaram créditos orçamentários fora das hipóteses legais, tendo em vista que nem os atos normativos regulamentadores e nem o próprio sistema eletrônico da Corte de Contas especificavam esse item em apartado, acabaria por gerar insegurança jurídica aos jurisdicionados.

CONCLUSÃO

28. Por todo o exposto, em nome do princípio da segurança jurídica e isonomia, e de acordo com a Instrução Normativa n. 03/2014 e Ordem de Serviço n. 02/2015, as quais condicionam a remessa de informações pelos jurisdicionados e a própria análise pelo corpo técnico do Tribunal de Contas Mineiro, **o Ministério Público de Contas reitera o parecer de fls. 88/93, no sentido de emissão de parecer prévio pela aprovação das contas municipais, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG, com as recomendações detalhadas naquela oportunidade.**

29. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de junho de 2018.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, p. 257.