

PROCOLO N.º: 266552/16  
ORIGEM: MUNICÍPIO DE APUCARANA  
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO  
ASSUNTO: Prestação de Contas do Prefeito Municipal  
PARECER: 6393/17

*STF. PRESTAÇÃO DE CONTAS. 2015. Ausência de disponibilização dos dados que integram o conteúdo desta prestação de contas a este Parquet. Inexistência de prestação de contas anual de gestão. Análise isolada e seletiva de atos de gestão pelo PROAR. Adoção parâmetros mínimos de aferição discriminados na Instrução Normativa n.º 110/2015, feitas as devidas transposições para o âmbito municipal. Diligência. Alternativamente, pela irregularidade em face da ausência de elementos que permitam a confrontação legal aplicável à espécie.*

Trata o presente expediente de Prestação de Contas do Município de Apucarana, relativa ao exercício financeiro de 2015.

Os autos encontram-se instruídos com a documentação exigida pela Instrução Normativa n.º 114/2016, recebendo pronunciamento da Coordenadoria de Fiscalização Municipal pela regularidade das contas com ressalva, em face de apontamento de irregularidade no Relatório de Controle Interno e atraso no encerramento do exercício no SIM-AM.

Conforme vem sustentando sistematicamente este MPC, a remessa de dados ao SIM-AM integra a presente prestação, sendo que **o cumprimento do dever legal de prestação de contas somente se exaure com a efetiva alimentação desse sistema. Ocorre que, muito embora integre a prestação de contas, este Tribunal não permite o acesso ao Sistema de Informações Municipais, nos seus mais variados módulos, a este Ministério Público.** A concepção de um sistema de captação eletrônica de dados é uma inovação salutar, pois viabiliza não apenas a substituição do envio físico da documentação, como também permite a realização de consultas sistematizadas, possibilitando extrair com eficiência as mais variadas informações relativas à gestão. Entretanto, considera-se que o modelo atual, que nega o acesso e a consulta a esses dados a pessoas estranhas à Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM), em nada enriquece o exercício da fiscalização e do controle das receitas e despesas públicas. A possibilidade de consulta do SIM deveria, aliás, ser franqueada indistintamente a qualquer cidadão para fins de exercício do tão incentivado “*Controle Social*”,

**sendo injustificável sua falta de acesso, também, pelo Poder Legislativo local, o qual tem por incumbência promover o próprio julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, e o dever de fiscalizar a aplicação de recursos públicos geridos por outras entidades e órgãos que integram a Administração Pública Direta e Indireta do Município.**

Quanto ao escopo definido, registre-se que *Instruções Normativas* da Corte são submetidas a um *trâmite simplificado*, prescindindo de maiores estudos e debates com os diversos setores, não sendo objeto, por exemplo, de prévia apreciação e manifestação por este Ministério Público de Contas, podendo vir a ser, inclusive, aprovadas tacitamente caso não deliberadas em até 2 (duas) sessões ordinárias do Tribunal Pleno após a inclusão em pauta (dispensando, até mesmo, o *quorum* qualificado do art. 115 da Lei Complementar nº 113/2005), o que aponta para um potencial cerceamento de itens que deveriam, por lei, constar destes expedientes (com escopos cada vez mais reduzidos). Note-se que a necessidade de divisão das contas de governo e de gestão (que vem sendo mesmo estendida, indevidamente, àquelas entidades que não comportam esta espécie de cisão no exame de suas contas pelo Controle Externo), não têm sido acolhida pelo Supremo Tribunal Federal o que, de resto, **gera um enorme vácuo de fiscalização**. Além disso, note-se que no exercício de 2015, como se colhe das instruções da COFIM em várias prestações de contas já encaminhadas a este *Parquet*, os assuntos objeto de acompanhamento foram os mesmos para o Poder Executivo, Poder Legislativo, entidades da Administração Indireta e Regime Próprio de Previdência, sendo que os assuntos analisados por meio do PROAR não correspondem aos itens que compunham o objeto de análise das prestações de contas relativas ao exercício anterior, os quais não mais são apreciados nas contas anuais por corresponderem às contas de gestão, não sendo, também, analisados em qualquer outro procedimento em trâmite na Casa.

De outro lado, **os escopos das prestações de contas de 2015 não contemplam a avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas**, não obstante o Ofício n.º 382/2015-DCM, cujas proposições foram acolhidas à unanimidade pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, a essa questão faça referência ao traçar a distinção entre contas de governo e de gestão. É salutar, destarte, que esta Corte de Contas, na linha dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União, promova avaliações sistemáticas não apenas no plano dos resultados, mas também da qualidade dos serviços públicos ofertados. Na ótica limitada dos orçamentos, a retratação da concentração dos investimentos públicos num segmento em detrimento de outros viabilizará, sem dúvida, o exercício do controle de *legitimidade* dos gastos públicos, que este Tribunal tem o dever de realizar, na dicção do art. 70, *caput*, c/c o art. 75 da CF/88. Impende destacar, por fim, que a insuficiência do escopo das contas municipais de 2015 também é facilmente demonstrada a partir da comparação com os itens de escopo fixados por esta mesma Corte para *aplicação na análise das prestações de contas anuais no âmbito da*

*administração estadual, compreendendo o Poder Executivo e as respectivas entidades da Administração Direta e Indireta, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, trazidos pela Instrução Normativa n.º 110/2015.*

Citemos alguns rápidos e pontuais exemplos.

No tocante a **áreas sensíveis como a saúde**, o escopo na esfera municipal é demasiadamente tímido, pois se restringe à verificação da “*Aplicação do índice mínimo de 15% em serviços e ações de saúde pública*”, não havendo clareza em relação às verificações automaticamente realizadas pelo SIM quanto à adequação das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) aos comandos prescritos na LC n.º 141/2012 e as glosas das despesas que não se enquadrem em seus artigos 3º e 4º; não é promovida qualquer ordem de certificação quanto à existência e movimentação dos recursos da saúde exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde; não é apreciado o resultado do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, que poderia indicar alguma anomalia na gestão desses recursos; não é certificado se as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar consideradas no cálculo do mínimo constitucional, possuem a correspondente disponibilidade de caixa no Fundo de Saúde ao final do exercício, tal como determina o art. 24 da LC n.º 141/2012 (veja-se que o atual escopo se atém a avaliar o resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e RPPS, ficando assente que a restrição somente será gerada em razão de déficit nas fontes livres); não há confronto com os dados alimentados pelo ente junto ao SIOPS, sendo estes, aparentemente, automaticamente referendados, ainda que haja divergências ou incompatibilidades entre a execução das ASPS com a LC n.º 141/2012. De considerar que, de acordo com o Ofício n.º 382/15-DCM que instrui o expediente autuado sob n.º 870472/15 (que deu origem à Instrução Normativa n.º 108/2015), mesmo os Secretários Municipais de Saúde e de Educação dos municípios com população superior a 200 (duzentos) mil habitantes<sup>1</sup> ficaram dispensados do dever de prestação de contas, proposição acolhida pelo Acórdão n.º 5657/15-TC.

No que toca os **gastos com pessoal**, que, na maioria dos casos, consomem praticamente metade do orçamento, tem-se que estes são analisados somente na hipótese de não retorno ao limite no prazo legal fixado pelo art. 23 da LC n.º 101/00. Não se esclarece como está composto o quadro de cargos do ente, qual o volume de cargos políticos, comissionados e de funções de confiança e o valor que essas categorias consomem. Não se aprecia se foi guardada a proporcionalidade a que se refere o inciso V do art.

---

<sup>1</sup> Que no exercício de 2014 estavam obrigados a prestar contas de suas gestões (vide Instrução Normativa n.º 103/2014). Em **2015**, dessa forma, nenhum Secretário Municipal, ainda que atue como ordenador de despesa, está obrigado a prestar contas anuais a este Tribunal.

37 da CF/88, nem se relatam, ainda que de forma concisa, os atos admissionais realizados com base nos incisos II e IX do referido dispositivo constitucional, não havendo certificação quanto ao tempestivo protocolo da documentação junto a esta Corte para fins de registro<sup>2</sup>. Não mais se analisa, como nos exercícios anteriores, se atividades estratégicas relacionadas ao campo jurídico e contábil são prestadas por servidores efetivos, em obediência ao Prejulgado n.º 06/2008-TCE, plenamente vigente.

Noutro giro, no que se refere ao exame das contas dos **institutos previdenciários**, de igual sorte, aspectos como a legalidade e a vantajosidade dos investimentos realizados; a indicação e avaliação dos resultados das aplicações dos recursos captados; a apuração de inconsistências injustificadas nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos das instituições bancárias; o controle das taxas de administração praticadas (Lei n.º 9.717/98, art. 6º); a realização de descontos previdenciários sobre parcelas não incorporáveis aos benefícios; a utilização de recursos em finalidade diversa daquela para a qual foram arrecadados, especialmente no caso de extinção e de migração para o RGPS; a baixa de Restos a Pagar devidos ao RPPS sem inscrição na dívida fundada; a previsão na Lei de criação do RPPS de benefícios divergentes do Regime Geral; a análise de ser o patrimônio do RPPS inferior à Reserva matemática indicada no cálculo atuarial; o aporte ao RPPS das parcelas de amortização do Déficit Técnico, conforme indicação existente no cálculo atuarial; a inscrição na Dívida Fundada dos valores devidos ao RPPS; a aquisição, ou não, de imóveis com recursos do RPPS; e existência de dação em pagamento de dívidas e de imóveis municipais, são pontos que também não integram as rotinas de análise.

Com relação aos **Consórcios**, igualmente em 2015 os escopos adotados não foram deferentes ao disposto na Lei Federal n.º 11.107/2005 e no Decreto Federal n.º 6.017/2007, basta ver que não contemplam (i) a aferição de regularidade da constituição do consórcio, não atestando se o protocolo de intenções subscrito pelos entes consorciados segue os requisitos mínimos dispostos no art. 4º da Lei Federal n.º 11.107/2005 e no art. 5º do Decreto Federal n.º 6.017/2007; (ii) não examina nem indica as leis municipais que ratificaram o protocolo de intenções ou que disciplinaram a participação dos entes no referido consórcio, nos termos do art. 5º da Lei Federal n.º 11.107/2005 e do art. 6º do Decreto Federal n.º 6.017/2007, bem como as leis municipais que procederam à ratificação de eventual alteração do contrato (art. 12 da referida lei); (iii) não verifica se os estatutos vigentes em 2015 atendiam a todas as cláusulas do contrato constitutivo (art. 8º do Decreto Federal n.º 6.017/2007); (iv) análise diferenciada de acordo com a personalidade jurídica adotada pelo consórcio, submetendo indistintamente todos os consórcios, mesmos os detentores de personalidade jurídica de direito privado, a análises aplicáveis somente aos entes públicos; (v) certificação quanto à observância das normas de direito público aplicáveis,

---

<sup>2</sup> Tenha-se presente que o SIAP ainda não estava operante na parte admissional em 2015.

como estabelecem os §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei Federal n.º 11.107/2005, nas contratações e admissões de pessoal realizadas no exercício; (vi) se o quadro de pessoal mantido pelo consórcio em 2015 é, à luz do preceito indicado no item anterior e das diretrizes vincadas no protocolo de intenções<sup>3</sup>, legal, e se as contratações não estão sendo precedidas do indispensável concurso público (art. 37, II, da CF/88); (vii) se as receitas e as despesas realizadas no exercício estão em conformidade com o contrato de rateio elaborado na forma do art. 8º da Lei Federal n.º 11.107/2005 (muitas vezes sequer disponível na web) e se havia previsão orçamentária compatível para sua execução em cada um dos municípios integrantes (art. 8º, §5º); (viii) se as informações exigidas pelo §4º do art. 8º da Lei Federal n.º 11.107/2005 foram fornecidas e levadas em consideração quando da análise das prestações de contas dos municípios consorciados referentes a 2015; (ix) como é dada publicidade, nos termos exigidos pelo §3º do art. 5º do Decreto Federal n.º 6.017/2007, aos atos do consórcio, uma vez que nem sempre dispõem de sítio próprio na internet, em aparente desatendimento ao dever veiculado no art. 8º, § 2º, da Lei Federal n.º 12.527/2011, aplicável ao ente por força dos arts. 1º e 2º do mesmo diploma legal (Lei de acesso à informação); (x) se os recursos repassados pelos municípios consorciados foram contabilizados como despesas em ações e serviços públicos de saúde no exercício e utilizados para fins de composição do percentual mínimo exigido, e se os Conselhos de Saúde dos municípios partícipes se manifestaram quanto à aprovação das contas relativas ao consórcio, tal como exige o art. 1º, § 3º, da Lei Federal n.º 11.107/2005 c/c o art. 33 da Lei Federal n.º 8.080/1990; (xi) se a prestação de serviços contábeis junto ao consórcio está de acordo com o que dispõe o Prejulgado n.º 06/2008-TCE.

Outros itens poderiam ser listados.

Estão, portanto, sem a completa e adequada fiscalização no plano municipal o atendimento a importantes comandos contidos na CF/88; LC n.º 101/00; Lei Federal n.º 4.320/64; Lei Federal n.º 9.717/98; Lei Federal n.º 9.983/2000; Lei Federal n.º 11.494/2007; Lei Federal n.º 13.005/14; Lei Federal n.º 8.080/90; LC n.º 141/2012; Lei Federal n.º 11.107/2005 e Decreto Federal n.º 6.017/2007; Lei Federal n.º 8.666/93<sup>4</sup>; Lei Federal 10.520/2002; Lei Federal n.º 8.987/1995, dentre outros.

Entende-se, assim, imprescindível a revisão dos escopos de análise das contas eleitos para o exercício de 2015, de forma a que, pelo menos, coincidam com os parâmetros gizados para a esfera estadual, respeitadas, logicamente, as devidas transposições de acordo com a legislação

---

<sup>3</sup> Que deve, de acordo com o inciso IX do art. 4º da Lei Federal n.º 11.107/2005, prever “o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

<sup>4</sup> Pois não existe uma rotina global de análise da legalidade das licitações, das concessões/permisões de serviço, e dos contratos administrativos firmados pelos entes públicos.

incidente na seara municipal, procedendo-se à reinstrução do feito pela COFIM. Reitera-se, ainda, o pedido de que seja franqueado a este Ministério Público de Contas o amplo e imediato acesso à base de dados e sistemas (SIM) deste Tribunal de Contas, sem o qual é impossível, à luz da legislação que cumpre a este *Parquet* zelar, o exame das prestações de contas para se concluir por sua regularidade ou irregularidade. Portanto, em que pese a precisão do exame técnico acerca de alguns desses itens, acima relatados, a não adoção de providências saneadoras quanto aos demais aspectos relacionados, não deixa alternativa a este MPC, no caso de indeferimento, senão pela aposição de irregularidade frente a carência de dados para exame.

É o parecer.

Assinatura Digital

**MICHAEL RICHARD REINER**

**Procurador do Ministério Público de Contas**