



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Representação nº 156 /2013-MP-PG

Diretoria do Ministério Público Junto ao
TCE/AM

RECEBIDO

Em: 08/11/13 Horas 07:30

Por: [Assinatura]

08:04 08/11/2013 09:00:00 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM DIEGO ASS

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por seu Procurador-Geral, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO** em face da **Secretária Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade**, Sra. KÁTIA HELENA SERAFINA CRUZ SCHWEICKARDT, gestora do Fundo Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente – FMDMA, com domicílio legal na sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMMAS, com fundamento nos arts. 5º, XXXIII; 37, §3º, II, da Constituição da República, na Lei nº 12.527/2011 e na Lei Complementar nº 101/2000, bem como nas razões de fatos e direito que passa a expor:

I – OS FATOS

O Ministério Público de Contas em suas atribuições constitucionais verificou que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e



Sustentabilidade - SEMMAS não disponibiliza informações a respeito da gestão dos recursos públicos do Fundo Municipal para o Desenvolvimento e Meio Ambiente – FMDMA. Diante da constatação, em 04 de outubro de 2013, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, com fundamento nos arts 88 e 93 da Constituição Estadual e no artigo 55 da Resolução nº 04/2002, emitiu o Ofício nº 309/2013-MP/PG, solicitando a Excelentíssima Senhora Secretária de Meio Ambiente e Sustentabilidade o envio de Planilha com Receitas e Despesas, bem como uma Planilha com lotação e gastos de pessoal, ambas relativas ao FMDMA e pertinentes ao exercício corrente.

Em resposta, a SEMMAS enviou o Ofício nº 301/2013-FMDMA, datado de 11 de outubro de 2013, e planilha anexada cujo teor inconsistente sobre Receitas, Despesas, Lotação e Gastos com Pessoal do FMDMA, no exercício 2013, não satisfaz as exigências determinadas por leis para ampla divulgação e transparência de fundos públicos.

A bem da verdade, poucas são as informações disponibilizadas sobre o FMDMA. Sabe-se apenas que a Lei Delegada Municipal nº 15, de 31 de julho de 2013, que dispõe, em linhas gerais, sobre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, estabelece o FMDMA como órgão vinculado à Secretaria.

De acordo com o art. 2.º da Lei Delegada, a SEMMAS é dirigida por secretário municipal e um subsecretário. O detalhamento da estrutura, compreendendo serviços e setores ocorre por Regimento Interno (parágrafo único do art. 2º da Lei Delegada). Nada se sabe, contudo, sobre a existência do Regimento Interno, e em consequência, sobre a estrutura do FMDMA.

Antes da edição da Lei Delegada n.º 15/2013, a Lei Municipal nº 1.314, de 04 de março de 2009, dispunha sobre as finalidades da SEMMAS, incluindo a gestão do FMDMA.

A Lei Municipal nº 605/01, que institui o Código Ambiental do Município de Manaus, por sua vez, estabelece que:



“Art. 72 - O Fundo Municipal para o Desenvolvimento e Meio Ambiente FMDMA, vincula-se à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente, é de natureza contábil e tem por finalidade criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços relativos ao meio ambiente como um todo, visando a melhoria da qualidade de vida da população do Município de Manaus, competindo a sua administração ao Secretário da SEDEMA, auxiliado por um Coordenador, sob a fiscalização do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente COMDEMA”. (grifo nosso).

A natureza contábil do FMDMA repercute em duas frentes: Primeiro, tratando-se de fundo público, está sujeito aos controles da administração pública; segundo, sofre a incidência da lei 4.320/64 e da lei Complementar 101/00 - LRF.

O Controle Externo do FMDMA é realizado pela Câmara Municipal de Manaus com o Auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

A Lei nº 2.423/96 (Lei Orgânica do TCE) dispõe acerca da competência da Corte de Contas, dentre as quais se destacam:

“Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, auxiliar dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

(...)

II - julgar, no âmbito das Administrações Estadual e Municipais, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos das administrações diretas e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipais, e as contas



daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III - acompanhar a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição”.

Ademais, dispõem os arts. 114, VI e 116, parágrafo único da Lei nº 2.423/96, que todos os órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas são obrigados a atender às requisições do Ministério Público de Contas, a exhibir-lhe os seus livros e documentos e a prestar-lhe as informações necessárias ao desempenho de suas funções. Portanto, é notório o poder de requisição dos membros *Parquet* de Contas, revelando-se irrecusável o seu cumprimento, sob pena de responsabilização.

Portanto, o fato de a Representante da Secretaria enviar ao Ministério Público de Contas informações insatisfatórias, incompletas e omissas, gera novos motivos para responsabilização, em razão de sua obstinação em desatender aos requerimentos desse *Parquet*.

No pertinente a segunda repercussão, o FMDMA, por outro lado, deve respeito aos dispositivos da lei 4.320/64 e da lei de Responsabilidade Fiscal – LC101/00. Estabelece o art. 71, *in verbis*:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Por sua vez, dispõe o art. 1.º da Lei Complementar 101/00:

Art. 1.º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1.º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e



corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º. *As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

§ 3º. *Nas referências:*

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

*b) as respectivas administrações diretas, **fundos**, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo nosso)*

As leis 4.320/64 e a LC 101/00 especificam as seguintes exigências quando o assunto são fundos públicos:

- a) As receitas devem ser especificadas, próprias ou transferidas (Lei nº 4320/64, art.71);
- b) O fundo municipal deverá manter todas as informações de receitas disponíveis e atualizadas à disposição do gestor municipal;
- c) A aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos e serviços definidos na criação dos fundos; (Lei nº 4320/64, art.71);
- d) Em razão da vinculação das receitas, o fundo público meramente contábil ou financeiro providenciará a alocação dos recursos para as despesas especificamente na área a que se destina, de acordo com o Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA);



- e) Preservação do saldo patrimonial do exercício – o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei nº 4320/64, art.73 e LC nº 101/2000, art.8º, § único);
- f) Ação planejada e transparente na gestão dos recursos públicos (art. 1º. *caput*, LC 101/00);
- g) Programação em lei orçamentária anual - a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/88, art.165, § 5º e Lei nº 4320/64, art.72);
- h) Identificação individualizada dos recursos - na escrituração das contas públicas, a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (LC nº 101/2000, art. 50, inciso I) e
- i) Demonstrações contábeis individualizadas - as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente (LC nº 101/2000, art.50, III).

O art. 48 da LRF estabelece a obrigatoriedade de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, de planos, orçamentos, prestações de contas, etc.

Com a publicação, em maio de 2009, da Lei Complementar Nacional nº 131 novos dispositivos foram inseridos à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. As modificações foram instituídas visando à disponibilização de



informações detalhadas, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos, possibilitando maior fiscalização de qualquer interessado.

As alterações da lei também determinaram prazo para implantação dos portais de transparência. Com isso, não se acredita em discricionariedade do ato:

“Art. 73-B LC 101/00. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes”.

A vinculação do ato fica evidente quando a lei prevê mecanismos de admoestação pelo descumprimento de seus comandos:

“Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)”.

Evidentemente que a desobediência gera sanção não restrita ao ente. Os gestores recalcitrantes incidem em improbidade administrativa quando afrontam os princípios da administração pública, mormente a legalidade e publicidade. Versa o art. 11. da Lei 8.429/92:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente”.



Em continuidade a política de acesso transparente de informações públicas, em 18 de novembro de 2011, foi sancionada pela Presidente da República, a Lei nº 12.527/11, aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta) dias da publicação.

Dispõe o art. 8.º da Lei nº 12.527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Percebe-se novamente o caráter impositivo das normas de implementação de instrumentos para publicação de informações de interesse



público, determinando, inclusive, a obrigatoriedade de divulgação em sítios oficiais na internet.

A exigência vem atrelada a prazo para sua realização:

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - Monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos”.

Assim, o FMDMA encontra-se em mora com a exigência legal de disponibilizar aos interessados por meio dos PORTAIS DE ACESSO (INTERNET) – as informações de natureza pública que a lei determina.

O Fundo deve fazer, imediatamente, a indicação da autoridade apontada no artigo 40 da Lei 12.527/2011, para o cumprimento das atribuições ali disciplinadas.

O acesso à informação é um direito do cidadão e uma ferramenta essencial para o exercício do controle social do gasto e das políticas públicas.

II - PEDIDOS



Ante o exposto, requer o Ministério Público de Contas que a Corte conheça esta Representação e, atendidos os parâmetros do contraditório e ampla defesa, julgue-a procedente para:

I - assinar prazo a fundação de adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Complementar n° 101/2001, com as modificações da LC n° 131/2009, no que tange à adequação e alimentação dos Portais de Transparência;

II - Determinar o cumprimento aos comandos legais da Lei de Acesso, sob pena de ato improbidade (Artigo 11, *caput* da Lei 8.429/92) e outras cominações legais.

III – Seja cominada cláusula penal por dia de descumprimento;

IV – A imposição de multa ao Representado, por descumprimento ao requerimento do Ministério Público de Contas;

V - Determinar que a pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto na lei estará sujeita a advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo de até dois anos, ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade;

VI – Determinar a todos os jurisdicionados do TCE-AM e aos órgãos da Administração Federal, que sejam bloqueados repasses ao Fundo Municipal para o Desenvolvimento e Meio Ambiente - FMDMA, enquanto perdurar a irregularidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
Procuradoria Geral



VII – O envio de cópias destes autos ao Ministério Público Estadual para fazer a representação judicial por Improbidade Administrativa à Representada;

VIII – Responsabilização do agente público pelas condutas ilícitas descritas no art. 32 da lei 12527/11.

IX – Dar ciência ao Ministério Público de Contas acerca dos encaminhamentos e resultados obtidos.

Pede deferimento.

Manaus, 07 de novembro de 2013.

Carlos Alberto Souza de Almeida

Procurador-Geral