

Processo: 988018
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Órgão: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Exercício: 2015
Responsável: Márcio Araújo de Lacerda
Apenso: Agravo n. 1024762
Procuradores: Hércules Guerra, OAB/MG 50.693; Rusvel Beltrame Rocha, OAB/MG 65.805
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Relator: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 25/5/2021

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXAME DA MACROGESTÃO GOVERNAMENTAL. APURADAS FALHAS, INCONSISTÊNCIAS E DESCONFORMIDADES NAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES AO ATUAL CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL – EXAME DO ESCOPO DE ANÁLISE DEFINIDO NA ORDEM DE SERVIÇO N. 04/2016. DESPESAS PAGAS COM RECURSOS DE CONTAS BANCÁRIAS NÃO PERTINENTES À EDUCAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DOS RECURSOS LEGALMENTE VINCULADOS. AUSÊNCIA DE CONTROLE FINANCEIRO. DESPESAS COM INATIVOS INCLUÍDAS NO CÔMPUTO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO. APLICAÇÃO DE 26,99% NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE. ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS DEMAIS ITENS OBJETOS DE ANÁLISES. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA.

1. Realizado o exame das contas do ponto de vista da macrogestão municipal, impõe-se expedir recomendações ao atual gestor para que adote providências, a fim de não reincidir nas falhas, inconsistências e desconformidades apuradas.
2. As despesas pagas com recursos de contas bancárias não pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino não podem ser incluídas no cômputo do montante aplicado na educação, para fins de apuração do percentual definido na Constituição da República.
3. É irregular computar os gastos com inativos como despesas com educação, dada a ausência de nexos entre tais despesas e ações efetivas de manutenção e desenvolvimento do ensino.
4. Impõe-se a aprovação, com ressalva, das contas nos termos do art. 45, II da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 240, II do Regimento Interno, em razão da aplicação de 26,99% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República, bem como do atendimento à legislação aplicável aos demais itens objetos de análise.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que, no mérito, encampou o voto divergente do Conselheiro Sebastião Helvecio, em:

- I) julgar legítima/regular, na preliminar, a representação da advocacia pública e da defesa apresentada pelo responsável;
- II) afastar, na preliminar, o requerimento de autuação apartada do relatório da macrogestão, suscitado pelo responsável;
- III) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação, com ressalva, das contas do Sr. Marcio Araújo de Lacerda, referente ao exercício de 2015, Prefeito Municipal de Belo Horizonte, nos termos do art. 45, II da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 240, II do Regimento Interno, em razão da aplicação de 26,99% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República, bem como do atendimento à legislação aplicável aos demais itens objetos de análise deste parecer;
- IV) recomendar ao atual Chefe do Executivo Municipal, quanto ao Relatório da Macrogestão das Contas do Governo do Município de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015 elaborado pela CFAMGBH, em que analisou a prestação de contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015, apontando falhas, desconformidades e inconsistências, bem como as conclusões assinaladas na fundamentação desta decisão, que:
 - a) nos próximos demonstrativos, informe de maneira clara, especialmente no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), os programas que não possuem valor orçamentário (subitem 4.1.1);
 - b) os dados alterados, referentes ao número de subações, fiquem evidenciados de forma clara na Avaliação do Exercício Executivo (subitem 4.1.2);
 - c) o Município elabore, em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, os demonstrativos do Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias (subitem 4.1.3);
 - d) o Poder Executivo cumpra o disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando os critérios utilizados para a composição da renúncia de receitas e as medidas compensatórias inerentes (subitem 4.1.3);
 - e) o Município atente à verificação dos dados do orçamento de investimento para os próximos exercícios (subitem 4.1.4);
 - f) o Município apresente, nos próximos exercícios, os dados da meta física e da executada, referente à execução física e orçamentária da Área de Resultado Cidade com Mobilidade (subitem 4.2);
 - g) o detalhamento das contas Créditos a Curto e Longo Prazo, Obrigações Trabalhistas Previdenciárias a Curto e Longo Prazo, e Provisões a Curto e Longo Prazo, sejam divulgados, espontaneamente, nas notas explicativas, a fim de permitir o controle social, em consonância com a Lei de Acesso à Informação (subitem 4.4);

- V) ressaltar que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal;
- VI) recomendar ao responsável pelo Controle Interno que realize o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, se tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;
- VII) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento dos procedimentos cabíveis à espécie, e após o Ministério Público junto ao Tribunal verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas nos termos da legislação aplicável e tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho na preliminar e o Conselheiro Mauri Torres no mérito. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

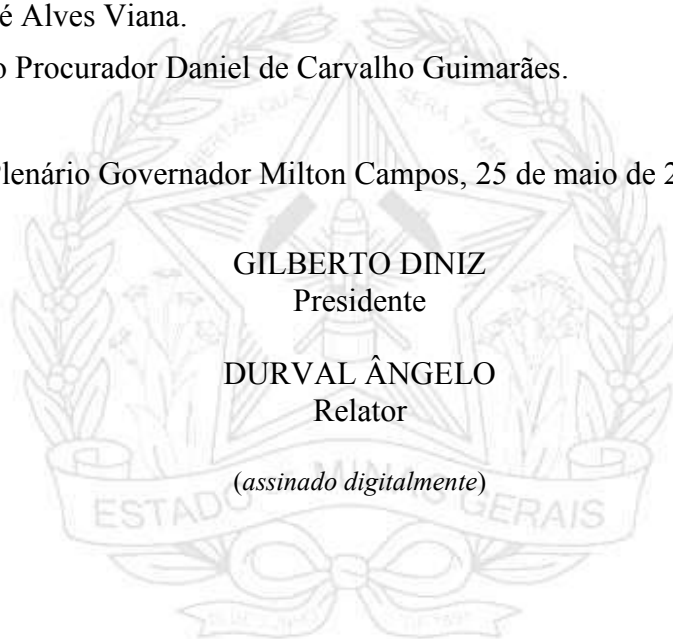
Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de maio de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 29/9/2020**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015, de responsabilidade do Prefeito Márcio Araújo de Lacerda.

Distribuído o feito à relatoria do Conselheiro José Alves Viana (fl. 01) e tendo Sua Excelência declarado sua suspeição para atuar no processo, foi realizada nova distribuição, recaindo a relatoria dos autos à então Conselheira Adriene Andrade (fl. 297).

A Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais examinou a prestação de contas com base nas informações encaminhadas pelo Município ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) e na Instrução Normativa n. 02/2015 (fl. 02/136).

A fim de se realizar uma verificação pormenorizada das contas anuais de governo, os autos seguiram para análise da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH), que emitiu o Relatório da Macrogestão das Contas do Governo do Município de Belo Horizonte às fls. 137/295.

À vista das irregularidades apontadas pela Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais (fls. 02/136) e pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (fls. 137/295), a Relatora determinou a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, que apresentou defesa e documentos, acostados às fls. 301/322.

Submetida à Relatora a petição apresentada em 15/9/2015, no curso do Processo 913.063, Prestação de Contas de 2013, por meio da qual o Procurador-Geral do Município de Belo Horizonte propôs que os gastos com inativos da educação fossem excluídos gradualmente, de 2012 a 2020, do cômputo do percentual constitucional fixado para a aplicação de recursos na Educação, a Conselheira apenas determinou a juntada do documento aos autos (fls. 323/332).

O Sr. Márcio de Araújo Lacerda, por meio do Procurador-Geral Adjunto Tributário do Município de Belo Horizonte, por considerar que o exame realizado pela CFAMGBH teria extrapolado o escopo delimitado na Instrução Normativa n. 02/2015, requereu orientação acerca dos procedimentos e prazos a serem observados para atendimento das demandas da Unidade Técnica no contexto da macrogestão (fl. 336).

Antes que a Relatora se manifestasse sobre a solicitação, o citado Procurador-Geral apresentou pedido de medida cautelar em que requereu que, até que fosse emitido o parecer prévio pelo órgão deliberativo competente deste Tribunal, se determinasse de forma monocrática: i) a suspensão da emissão de certidões em que constassem índices apurados pelo Sicom ou pela Unidade Técnica e ii) a emissão de certidão com o índice informado pelo Executivo Municipal (fls. 340/354.)

A Relatora, considerando que se encontravam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, concedeu a cautelar, com fundamento no art. 95 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, decisão que foi referendada pela Primeira Câmara, em 17/10/2017 (fls. 355/374).

Na sequência, tendo a Relatora encaminhado os autos à CFAMGBH para que respondesse aos questionamentos apresentados pelo Procurador do responsável pelas contas, aquela Unidade Técnica elaborou o relatório acostado às fls. 379/382.

Em 20/04/2018, com fundamento no disposto no art. 14, inciso IV, da Resolução n. 12/2008 (fl. 388), o processo foi redistribuído ao Conselheiro Hamilton Coelho, que determinou a reabertura do contraditório pelo prazo de 30 (trinta) dias, considerando a manifestação da CFAMGBH às fls. 379/382, que destacou que, para além da análise instrumentalizada por meio do Sicom, os autos contavam com extenso relatório técnico adicional.

O gestor apresentou nova manifestação, acostada às fls. 392/457.

Distribuído o processo à minha relatoria em 01/08/2018, determinei o encaminhamento dos autos à CFAMGBH, que examinou a defesa apresentada às fls. 392/457 e sugeriu nova intimação do gestor.

Concedida nova oportunidade de defesa, o responsável apresentou justificativas e documentos, que a CFAMGBH examinou, concluindo pela rejeição das contas (fls. 570/637).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, às fls. 638/640, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 Preliminares

1.1 Legitimidade da Representação e Tempestividade

Sem maiores delongas, acerca da legitimidade de atuação da Procuradoria-Geral em relação a ex-agente político, faço remissão à decisão proferida no Recurso Ordinário n. 969.630, Sessão do Pleno do dia 13/09/2017, a qual adiro em sua integralidade:

Ex-agentes públicos podem ser representados pela advocacia pública desde que tenham sido demandados, judicial ou extrajudicialmente, por atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, enquanto ocupavam cargos na Administração.

No presente caso, trata-se de análise/emissão de parecer relativa às contas de governo do gestor municipal de Belo Horizonte. Não são fatos estranhos praticados durante o exercício orçamentário/financeiro de 2015, pelo contrário, são atos **inerentes** à atuação do responsável pelas contas de governo municipal, o que legitima, portanto, a representação pela advocacia pública respectiva no âmbito deste Tribunal.

Nesta toada, transcrevo a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, verbis:

A Unidade Técnica verificou que a Lei Municipal n. 9.011, de 1º de janeiro de 2005, vigente à época, não previa a defesa de ex-agentes públicos dentre as competências da Procuradoria-Geral do Município assim como a lei atual (Lei Municipal n. 11.065/2017).

No entanto, a Unidade Técnica entende que é procedente a ponderação da defesa, a fls. 485v, pois o ex-agente público não detém a gama de documentos e informações requeridas para o exercício do contraditório.

Observa-se, ainda, que o processo se encontra em fase adiantada, tendo a Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte se manifestado em diversas oportunidades. Assim, eventual irregularidade na representação determinaria a repetição de atos, em sério prejuízo

à celeridade e ao devido processo legal, motivo pelo qual esta Unidade Técnica considera pertinente o prosseguimento do feito.

Quanto à tempestividade da defesa, entendo, com fundamento dos princípios da verdade material e do formalismo moderado¹, bem como em relação a natureza jurídica da presente prestação de contas, que todos os prazos foram respeitados pelo responsável, e, principalmente, a observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Assim sendo, entendo pela legitimidade/regularidade da representação da advocacia pública e da defesa apresentada pelo responsável.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a minha suspeição, como vota Conselheiro Substituto Hamilton Coelho?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADA A PRELIMINAR, COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

1.2 Autuação apartada do Relatório da Macrogestão

Quanto a este tópico, o responsável destaca que o escopo de análise da Prestação de Contas (PCA) do exercício de 2015 se encontra estabelecida/restrita na Instrução Normativa TCEMG n. 2, de 1º de dezembro de 2015, desta Corte, que estabelece as diretrizes para a prestação de contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2015.

Além disso, alega que o Anexo I da Instrução Normativa n. 2/2015 estabelece as diretrizes da análise em relação às PCAs municipais, a saber: (i) os limites e as condições para a realização de despesa com pessoal; (ii) aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), (iii) Aplicação em Ações e em Serviços de Saúde (ASPS), com a especificação dos índices alcançados; (iv) observância do repasse mensal de recursos ao Poder Legislativo do Município e (v) abertura de créditos adicionais.

¹ Neste sentido: “A declaração de revelia de jurisdicionado de contas em “decreto” autônomo ou decisão interlocutória não encontra respaldo normativo ou consuetudinário no âmbito desta Corte, sendo, ademais, admitida a defesa intempestivamente apresentada, em razão dos princípios da verdade material e do formalismo moderado.” (Tomada de Contas Especial n. 735866, Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, Sessão de 30/7/2020)

Requeru, por fim, “que o Relatório de Macrogestão seja autuado em autos apartados ao da presente Prestação de Contas referente ao exercício de 2015 e, primando por uma gestão de consenso e na busca do diálogo construtivo, o Município solicita que se normatize o procedimento a ser seguido para emissão desse Relatório de modo a deixar evidenciado quais serão os pontos a serem abordados e que se construa, em conjunto com esta Municipalidade, cronograma e fluxo para a tramitação desse relatório, em prol de se preservar”.

Pois bem, inicialmente, entendo que a discussão acerca da autuação apartada (ou não) do Relatório da Macrogestão já está preclusa, pois o Conselheiro em exercício (à época) Hamilton Coelho, no r.despacho de 6/6/18 (Peça 30 do SGAP), assim se pronunciou a respeito:

A INTC n.º 02/2015, voltada aos jurisdicionados, de maneira alguma delimita o exercício do controle externo pelo Tribunal, conforme bem assinalado pela Unidade Técnica. Ademais, no despacho de citação de fl. 298, indicou-se expressamente o relatório de macrogestão, em razão do que, à luz do princípio da oportunidade, poder-se-ia considerar consumado o exercício do direito de defesa nos autos.

Não obstante, diante das ponderações da coordenadoria responsável às fls.379/382, nas quais se frisa que, para além da análise instrumentalizada por meio do SICOM, os autos contêm extenso relatório técnico adicional, determino a reabertura do contraditório pelo prazo de 30 (trinta) dias.

Trata-se, portanto, de decisão interlocutória exarada pelo eminente Conselheiro, que determinou a citação (complementar) ao responsável para a efetivação do contraditório em relação a todos os pontos estampados no relatório de macrogestão da Unidade Técnica (Peça 28 do SGAP).

Assim, cabia ao responsável, caso estivesse inconformado com essa decisão, a interposição do recurso de agravo para discussão e deliberação pelo colegiado deste Tribunal. Todavia, quedou-se inerte e, por conseguinte, preclusa está a questão sob exame.

Por esta linha, *mutatis mutandis*, transcrevo trecho da ementa do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais²:

- 1- É vedado a parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão. Inteligência do art.507 do CPC/2015.
- 2- Não tendo a parte interessada se insurgido contra a decisão [...], no momento processual oportuno, é de rigor o reconhecimento da preclusão, que enseja o não conhecimento da matéria.

Além do mais, conforme se verá na parte dispositiva, os achados de auditoria enumerados pela Unidade Técnica que extrapolaram o escopo de análise da Instrução Normativa TCEMG n. 2/2015 não fundamentaram a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Pelos fundamentos acima, afasto a preliminar suscitada pelo responsável.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

² TJMG - Apelação Cível 1.0024.13.382515-8/001 – Relatora Des.a Sandra Fonseca - Órgão Julgador / 6ª CÂMARA CÍVEL - Data de Julgamento 11/09/2018 - Data da publicação da súmula 21/09/2018

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADA A PRELIMINAR, COM A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

2. Mérito

A) Quanto ao exame realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH)

Este Tribunal, visando realizar um exame pormenorizado das contas anuais de governo, instituiu, por meio da Resolução Delegada TCEMG n. 1/2015, atualizada pelo art. 35 da Resolução TCEMG n. 2, de 10 de abril de 2019, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH), cuja missão é executar ações de controle, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município de Belo Horizonte e elaborar relatório técnico para subsidiar a emissão, pelo Tribunal, do parecer prévio.

O Relatório da Macrogestão das Contas do Governo do Município de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015, elaborado pela CFAMGBH, evidencia o apurado e minucioso trabalho realizado por essa Coordenadoria para avaliar a fidedignidade do Balanço Geral e dos registros e demonstrações contábeis apresentados ao Tribunal, quanto à correta situação financeira, orçamentária e patrimonial; os resultados dos programas e projetos consignados no Plano Plurianual de Ação Governamental e suas revisões; a conformidade legal e a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o cumprimento das metas neles estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Município.

Ante a relevância do exame realizado pela CFAMGBH, cumpre destacar suas conclusões, arroladas em seu último Relatório, às fls. 570 a 637, quanto aos argumentos, alegações, justificativas e documentos apresentados pelo responsável, em resposta aos questionamentos e dúvidas suscitados ao longo do exame das contas, em relação aos seguintes subitens:

a) Plano Plurianual de Ação Governamental (subitem 4.1.1): divergências no número de programas informados por área de resultado, relativas ao PPAG.

A CFAMGBH afastou o apontamento de irregularidade, pois acatou as justificativas da defesa, de que tais divergências ocorreram porque o Demonstrativo Sintético da Alocação de Recursos por Programa e Grupo de Despesa registrou apenas os programas que possuíam valor orçamentário e por erro material ocorrido no registro da quantidade de programas, quando da Revisão do PPAG para o exercício de 2015.

b) Avaliação do Exercício Executivo (subitem 4.1.2): percentual de execução de 0% (zero por cento) referente ao Programa 161; e divergência entre o número de subações informado (1.088) e o apurado (1.114).

A CFAMGBH considerou satisfatórias as justificativas do gestor, de que o orçamento no Brasil possui caráter autorizativo e não obrigatório e de que o programa 161 foi concebido com função informativa “apenas para demonstrar a intenção da PBH em realizar PPPs, Concessões e Operações Urbanas”, não fazendo parte da estrutura orçamentária da LOA.

Quanto à divergência entre o número de subações informado e o apurado, acatou o esclarecimento da defesa de que a discrepância ocorreu porque 17 subações foram criadas através de emendas, 1 subação foi incluída em função específica, houve 3 remanejamentos de função e sub-função e 5 empenhos emitidos em subações sem valor orçado.

c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (subitem 4.1.3): divergências entre as metas previstas no Anexo 1.7 da LDO e as discriminadas na 1ª Revisão do PPAG 2015-2017; demonstrativos do Anexo I da LDO elaborados em desconformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF); aplicação de recursos oriundos da alienação de ativos e critérios utilizados para a composição da renúncia de receitas e as medidas compensatórias inerentes.

Em relação às divergências entre as metas previstas no Anexo 1.7 da LDO e as discriminadas na 1ª Revisão do PPAG 2015-2017, a CFMG considerou procedente a alegação do gestor, de que entre o envio da LDO e do Projeto de Lei de Revisão do PPAG é natural que ocorram revisões de meta.

Quanto à afirmação do gestor de que os demonstrativos do Anexo I da LDO publicados seguem os moldes estabelecidos pelo MDF, a CFMG verificou, no site da Prefeitura, que não assiste razão ao responsável.

No que tange aos questionamentos dirigidos ao gestor, a CFMG entendeu insuficientes os esclarecimentos sobre aplicação de recursos oriundos da alienação de ativos e apenas parcialmente atendido o questionamento sobre os critérios utilizados para a composição da renúncia de receitas e as medidas compensatórias inerentes, visto que, embora a defesa tenha respondido que, tanto para cálculo do resultado primário como para a previsão da receita na LOA, são considerados os efeitos das isenções, remissões e outros incentivos sobre a arrecadação total, não citou quais são os critérios e as medidas compensatórias.

d) Lei Orçamentária Anual (subitem 4.1.4): tratamento orçamentário da previsão de superávit no orçamento corrente (art. 11, §3º, da Lei n. 4. 320/1964); diferença entre o valor do orçamento de investimento das empresas consignado na LOA e o apurado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2015.

A CFAMGBH, ante a resposta do gestor, de que não existe tratamento orçamentário da previsão de superávit na execução, devido à indefinição deste Tribunal quanto ao grupo de fonte de recursos tipo 2 (superávit financeiro), concluiu que “a defesa combinou, equivocadamente, os termos superávit do orçamento corrente e superávit financeiro”.

Em relação à diferença entre o valor do orçamento de investimento das empresas consignado na LOA e o apurado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2015, a CFAMGBH identificou erro de conformidade em relação ao Relatório Comparativo do Orçamento com Execução Analítico, divulgado no portal da Prefeitura, em relação à despesa da Belotur.

e) Regime Próprio de Previdência Social do Município (subitem 4.1.5): utilização da conta contábil “Repasse Recebido” para transferências no montante de R\$ 529.623,78; redução percentual do valor fixado nas dotações orçamentárias do Fundo Previdenciário (BHprev).

A CFAMGBH considerou satisfatório o esclarecimento de que a conta contábil “Repasse Recebido” foi utilizada para transferências no montante de R\$ 529.623,78, por se tratar de transferências intragovernamentais para restituir benefícios previdenciários da competência de

dezembro de 2014, registrados nessa conta, que não se enquadravam como aporte para cobertura de insuficiência financeira, bem como a informação de que a redução percentual do valor fixado nas dotações orçamentárias do Fundo Previdenciário refletiu as anulações parciais da reserva orçamentária registrada no plano para suplementações diversas, em consonância com o art. 43 da Lei n. 4.320/64, Lei Orçamentária Anual e princípio da unidade.

f) Resultado das Ações por Programas e Projetos (subitem 4.2): resultados das ações por programas e projetos; execução física e orçamentária da Área de Resultado Cidade com Mobilidade; percentual elevado, de 73,41%, de subações, da Área de Resultado Cidade Sustentável que não tiveram metas estabelecidas; medidas em andamento para monitorar e avaliar as metas previstas na esfera municipal.

Em relação aos resultados das ações por programas e projetos, a CFAMGBH considerou procedentes os argumentos da defesa de que as reuniões com os setores afins permitiram apreender as divergências verificadas no contexto do planejamento do Município.

No que tange à execução física e orçamentária da Área de Resultado Cidade com Mobilidade, a CFAMGBH julgou procedentes as justificativas da defesa, de dificuldade de aferição da meta física e incorreção no lançamento da meta executada.

Relativamente ao percentual elevado de subações (73,41%) pertencentes à Área de Resultado Cidade Sustentável, que não tiveram metas estabelecidas, a CFAMGBH acolheu parcialmente a justificativa da defesa, de que tais subações não possuem produtos específicos para serem computados e acompanhados, uma vez que dizem respeito a serviços administrativos (atividade-meio).

Em relação ao pedido de informações sobre as medidas em andamento para monitorar e avaliar as metas previstas na esfera municipal, formulado por este Tribunal, a defesa alegou ausência de tempo hábil para atender ao solicitado.

g) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (subitem 4.3.1): déficit apurado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária; alienação de bens móveis e imóveis; arrecadação de Transferência de Convênios; execução de 27,71% do orçamento previsto para as despesas com investimentos; resultado primário (empenho da despesa maior que a arrecadação no exercício); políticas adotadas para reduzir os restos a pagar e a dívida fiscal líquida; detalhamentos da Receita de Valores Mobiliários, Outras Receitas Patrimoniais, Receitas Transferências de Instituições Privadas, Receitas de Capital Diversa, e Despesas Intraorçamentárias do Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção.

No que tange ao déficit apurado, a CFAMGBH informou que não se pode considerar a despesa “liquidada” para apuração do superávit orçamentário, discordando, assim, da alegação da defesa, de que o Município teria apresentado superávit orçamentário no montante de R\$ 352.780.521,00, uma vez que tal apuração foi feita a partir da comparação da receita realizada com a despesa liquidada.

Em relação à alegação da defesa, de que a anulação de restos a pagar não processados de 2015 no exercício 2016 transformou o déficit orçamentário da despesa empenhada em superávit orçamentário, a CFAMGBH esclareceu que o cancelamento de restos a pagar não processados configura anulação de dotações orçamentárias comprometidas em exercícios passados, acarretando, dessa forma, o restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida referente às receitas arrecadadas em exercícios anteriores, razão pela qual não deve ser registrado como receita orçamentária.

A CFAMGBH considerou que os demais questionamentos deste item ficaram esclarecidos pelas justificativas apresentadas pela defesa, abaixo listadas:

- A execução de 27,71% do previsto para despesas com investimentos deveu-se à inflação crescente e à queda do PIB enfrentada no exercício de 2015, que levou à diminuição da receita arrecadada diretamente pelo Município e das receitas transferidas pelo Governo Federal e Estadual e à consequente necessidade de reequilibrar as finanças municipais.
- O leiaute do Detalhamento das Despesas Intraorçamentárias dos Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção se encontra de acordo com o MDF.
- O Município apresentou, no exercício de 2015, resultado primário deficitário de R\$ 226.845.318,00 ao utilizar a despesa primária empenhada, mas, ao utilizar o conceito de despesa liquidada, apurou resultado superavitário de R\$ 239.355.162,23. Destacou a defesa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 10.745/2014) previu resultado primário deficitário de R\$ 343,6 milhões para o exercício de 2015.
- No exercício de 2017, por meio do Decreto n. 16.625/2017, foi instituída Comissão de Acompanhamento dos Restos a Pagar (COARP), a fim de estabelecer uma política para redução dos Restos a Pagar do Município.
- A receita de alienação de ativos foi aplicada no exercício integralmente na aquisição de bens e teve estabelecida, no orçamento, fonte própria para sua destinação (16 – Aplicação dos Recursos de Alienação).
- O detalhamento das Receitas de Valores Mobiliários, de Outras Receitas Patrimoniais, das arrecadações de Transferência de Convênio (corrente e Capital), das receitas de Transferências de Instituições Privadas, da Alienação de Bens Móveis e Imóveis e das Receitas de Capital Diversas foi apresentado em forma de tabelas.

h) Relatório de Gestão Fiscal (subitem 4.3.2): operações de crédito demonstradas nas contas “Outras Operações de Crédito” e “Melhorias da Administração de Receitas e da Gestão Fiscal”; desequilíbrio das contas e medidas para a correção do problema.

A CFAMGBH considerou satisfatórias as informações relativas às operações de crédito classificadas como “Outras Operações de Crédito”. Segundo a defesa, as operações sujeitas ao limite para fins de contratação referem-se às dívidas fundadas contratuais internas, exceto assunções, reconhecimentos e confissões de dívida (LRF, art. 29, §1º); e as operações não sujeitas ao limite para fins de contratação referem-se aos contratos firmados com o BNDES, exceto o PMAT, e contratos “COPA”, que foram celebrados com a CEF, exceto o contrato de n. 318.934-19/10. Quanto à Melhoria da Administração de Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial, refere-se aos Contratos BNDES - PMAT e CEF - PNAF.

Também foram consideradas pertinentes as demais justificativas apresentadas pela defesa, segundo a qual: o desequilíbrio das contas municipais, decorrente do cenário econômico-financeiro desfavorável no país, levou à adoção de medidas para redução da despesa, tais como paralisação das contratações e compras; foi instituído o Grupo de Trabalho de Avaliação e Encerramento do Exercício Financeiro de 2016-GTAEF/2016, a fim de definir e monitorar as medidas necessárias ao atendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Portaria n. 6.817 de 25/01/2016; foi publicado o Decreto n. 16.244/2016, visando ao equilíbrio orçamentário e financeiro para o encerramento do mandato no exercício de 2016; foram anulados restos a pagar não processados e não liquidados até o dia 31/03/2016, por serem considerados como saldos insubsistentes de empenho.

i) Análise das Demonstrações Contábeis (subitem 4.4): divergências quanto aos valores dos demonstrativos contábeis; ausência de detalhamento das contas Créditos a Curto e Longo Prazo, Obrigações Trabalhistas Previdenciárias a Curto e Longo Prazo, e Provisões a Curto e Longo Prazo (apontamentos relativos às notas explicativas); divergência entre o valor do saldo de Caixas e Equivalente de Caixa lançado no Balanço Financeiro e na Demonstração de Fluxos de Caixa e o registrado no Balanço Patrimonial; divergência entre as Transferências Intragovernamentais recebidas e as concedidas; divergência entre o valor total do Passivo apresentado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e o apresentado no Quadro Principal do Balanço Patrimonial.

A CFAMGBH concluiu que as notas explicativas reenviadas a este Tribunal em 24/6/2016, em substituição às notas explicativas encaminhadas em 29/3/2016, não apresentaram divergências em relação aos valores dos demonstrativos contábeis.

Em relação à ausência de detalhamento, nas notas explicativas, das contas Créditos a Curto e Longo Prazo, Obrigações Trabalhistas Previdenciárias a Curto e Longo Prazo, e Provisões a Curto e Longo Prazo, a defesa alegou que seguiu as orientações do MCASP - 6ª edição, que apenas recomenda o detalhamento de tais contas, sem o caráter obrigatório. A CFAMGBH, entretanto, considerando a Lei de Acesso à Informação, entende que o detalhamento das contas nas notas explicativas deve ser divulgado de forma espontânea, a fim de permitir o controle social.

Quanto ao saldo de Caixas e Equivalente de Caixa, que apresentou o mesmo valor no Balanço Financeiro e na Demonstração de Fluxos de Caixa, mas valor diferente no Balanço Patrimonial, a CFAMGBH acatou a justificativa da defesa de que, na elaboração do balanço patrimonial, foram observadas as orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) n. 04, que dispõe sobre a metodologia para elaboração do balanço patrimonial.

No que tange às divergências entre as Transferências Intragovernamentais recebidas e as concedidas, a CFAMGBH considerou pertinente o esclarecimento da defesa, que informou que tais transferências se referem à movimentação de itens de estoque entre entidades do Município, que foram apropriadas incorretamente pelo Sistema de Gestão de Estoque (SIEST) para o sistema CASP PBH, via mapa de apropriação, e que as regularizações estão sendo feitas após conciliações e lançamentos manuais através de Nota de Lançamento Contábil.

Quanto à divergência entre o valor total do Passivo apresentado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e o valor apresentado no Quadro Principal do Balanço Patrimonial, a CFAMGBH também entendeu que a defesa esclareceu o apontamento, ao informar que os valores de Passivos apresentados no Quadro Principal são de Passivo Circulante e Não Circulante e não têm relação com Passivos Financeiros e Permanentes, ou seja, a comparação não corresponde à nova estrutura de Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e, ainda, ao esclarecer que o Balanço Patrimonial foi elaborado de acordo com as NBC TSP, MCASP e IPC 04 – Balanço Patrimonial, e ao detalhar todos os valores por meio de tabelas.

j) Apuração dos Limites e das Obrigações Legais e Constitucionais (subitem 4.5.1): Proposta de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

A CFAMGBH destacou que o parágrafo único do art. 2º da Resolução TCEMG n. 14/2014 estabelece que o TAG não se aplica às contas de governo.

k) Créditos Orçamentários Adicionais (subitem 4.5.2): despesas excedentes por crédito orçamentário

A defesa alegou, em síntese, que os créditos orçamentários aprovados na LOA não foram detalhados por subação, elemento de despesa, fonte e destinação de recursos e unidade administrativa, pois o detalhamento foi até o nível “modalidade de aplicação”, acrescentando que isso possibilitou maior flexibilidade na gestão desses créditos.

A CFAMGBH contestou a alegação do gestor, uma vez que as informações orçamentárias remetidas por meio do Sicom a este Tribunal pelo Município se encontra com o referido detalhamento, e, dessa forma, ratificou seu entendimento de que houve realização de despesas acima dos créditos concedidos, em descumprimento ao art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

Destacou a CFAMGBH que a despesa executada é acompanhada e controlada por meio das informações encaminhadas pelo Município ao Sicom, e que o detalhamento dessas informações se encontra normatizado pelo art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 5, de 08/06/2011, pelo art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 15, de 14/12/2011, e pela Instrução Normativa n. 7, de 11/12/2013.

B) Quanto ao escopo de análise definido na Ordem de Serviço n. 04/2016

Passo a examinar, à luz da Instrução Normativa n. 02/2015, os itens que compõem o escopo de análise das prestações de contas do exercício de 2015, definido na Ordem de Serviço n. 04/2016.

a) Aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais apontou, inicialmente, que foi aplicado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde o montante de R\$ 963.216.055,61, correspondente ao percentual de 20,44% da receita base de cálculo (fl. 08).

A CFAMGBH realizou análise complementar e, verificando que nem todas as despesas pagas com recursos de contas bancárias não pertinentes à ASPS foram glosadas no exame técnico inicial, efetuou tais glosas, concluindo que foi aplicado na saúde o percentual de 15,85% da receita base de cálculo, R\$ 4.712.520.307,02 (fls. 462 a 475).

Citado em razão do novo percentual apurado, o responsável apresentou defesa e documentos, que a CFAMGBH examinou, constatando que todas as contas bancárias do Município foram identificadas pela fonte 100 nos relatórios Caixa/Bancos e Pagamento Base de Cálculo do Sicom 2015, impossibilitando a distinção entre as contas bancárias que administram recursos próprios (receita de impostos e transferências constitucionais e legais que compõem a base de cálculo para a apuração dos gastos com MDE e ASPS) e aquelas que administram recursos vinculados, provenientes de convênios e transferências fundo a fundo.

Destacou a CFAMGBH que, independentemente da forma de registro contábil utilizada, as despesas com ASPS devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes 102 e 202, e a movimentação dos recursos correspondentes realizada em contas bancárias específicas, identificadas e escrituradas de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo), consoante parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, e estabelecidos na Lei n. 8.080/1990, LC n. 141/2012 c/c o art. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008.

Assim, tendo constatado que o Município não realiza controle financeiro por fonte/destinação dos recursos que movimenta, nem mantém os recursos destinados às Ações e serviços Públicos de Saúde em conta bancária específica, concluiu que o responsável não conseguiu demonstrar o atendimento do atributo financeiro, uma vez que o cômputo das despesas com ASPS pressupõe a identificação da origem do recurso utilizado, e o Município não apresentou

elementos que permitissem a verificação do atributo financeiro das aplicações que compõem os indicadores constitucionais.

Observou, na movimentação das contas bancárias informadas pela defesa, que recursos vinculados a finalidades distintas foram transferidos para contas pagadoras de empenhos da ASPS e, dessa forma, manteve a glosa dos pagamentos realizados por meio dessas contas, por não atenderem ao atributo financeiro das aplicações constitucionais em ASPS.

Em relação à inclusão dos Restos a Pagar inscritos em exercício anterior no cômputo dos gastos com ASPS, a CFAMGBH atendeu, em parte, à solicitação da defesa.

Transcrevo, a seguir, o detalhado exame realizado pela CFAMGBH para demonstrar o que considerou como Restos a Pagar do Exercício Anterior, a partir da defesa e da documentação apresentadas:

O Município informou na aplicação de gastos com a saúde, valor relativo aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos no exercício de 2015 no montante de R\$ 81.430.017,76, sendo R\$ 17.197.179,10 liquidados via NPD e R\$ 64.232.838,66 via NL.

(...)

Conforme a planilha “PROCESSO 988018 – Pagamentos de RP de 2014 em 2015 via NPD-Saúde”, os pagamentos via NPD foram efetuados a partir das contas bancárias n. 06.000.669-9, 40.514-0, 58.043-0 e 6.648-6. No entanto, destaca-se que todas as referidas contas foram objetos de glosa na análise anterior, devido à ausência do atributo financeiro.

Diante disso, com base no entendimento exarado no estudo técnico, fls. 462/471, essa Unidade Técnica não considera, no cômputo das despesas com ASPS, os pagamentos dos restos a pagar nos quais a liquidação se deu via NPD, cujo montante informado foi de R\$ 17.197.179,10, tendo em vista que as contas utilizadas para pagamento movimentam direta e indiretamente recursos estranhos à base, conforme detalhado na Tabela 07.

[...]

Já na planilha “PROCESSO 988018 – Pagamentos de RP de 2014 em 2015 via NLSaúde”, na qual foi informado um pagamento total de R\$ 64.232.838,66 de restos a pagar, não há informações relativas às contas bancárias.

No Sicom, a liquidação por NL é informada no arquivo “outras baixas”, que não possui, no leiaute desse sistema, detalhamento da movimentação financeira utilizada na aplicação. No estudo técnico anterior, fls. 462/471, optou-se por não realizar a glosa de aplicações realizadas através desse mecanismo, haja vista não poder afirmar, com as informações disponíveis no Sicom, que recursos estranhos à base constitucional foram utilizados nas respectivas aplicações.

Dessa forma, a CFAMGBH incluiu no cômputo dos gastos com saúde o montante de R\$ 64.232.838,66, referentes aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos em 2015.

Pelo exposto, em consonância com a CFAMGBH, entendo que deve ser incluído no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde o montante de R\$ 64.232.838,66, relativo aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos em 2015, passando o percentual de aplicação de recursos em ASPS de 16,72% para 17,21% da base de cálculo, em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República; no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012 e na Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012.

b) Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Inicialmente, a Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais apurou a aplicação do montante de R\$ 1.120.711.727,29 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, correspondente ao percentual de 23,67% da receita base de cálculo (fls. 04v a 07).

Em sua defesa, o gestor apresentou quadro demonstrativo dos valores que foram considerados e desconsiderados por este Tribunal na apuração do índice de aplicação de recursos na MDE, e afirmou ter aplicado 32,08% da receita base de cálculo.

Após examinar as alegações da defesa, a CFAMGBH informou que o exame técnico inicial não glosou todas as despesas pagas com recursos de contas bancárias não pertinentes à MDE, e, que, efetuadas tais glosas, o percentual apurado foi de 16,72% da base de cálculo de R\$ 4.735.076.839,02 (fls. 462 a 471).

Citado em razão do novo percentual apurado, o responsável alegou que no exercício de 2015 o Município não fazia controle financeiro de fonte e destinação dos recursos movimentados, mas realizava a segregação dos Recursos Ordinários do Tesouro, cuja maior parte se refere aos impostos e transferências constitucionais.

Informou, ainda, que, embora tenham ocorrido situações específicas em que foram realizadas transferências entre as contas de Recursos Ordinários do Tesouro e contas que recebem outras fontes de recursos, os recursos utilizados em MDE não foram prejudicados, pois tais transferências foram devidamente registradas, contabilizadas e plenamente justificadas.

No que tange às despesas que foram glosadas, por serem estranhas à base constitucional e incompatíveis com a finalidade da MDE, notadamente as realizadas com recursos da conta n. 40.181-1, o gestor afirmou que essa conta não recebeu recursos estranhos à base constitucional, não foi utilizada para pagamentos incompatíveis com MDE ou teve recursos transferidos para outras contas bancárias com vistas a esse tipo de despesa.

A fim de comprovar sua afirmativa, apresentou a relação das receitas arrecadadas e das transferências recebidas na conta bancária n. 40.181-1, bem como dos pagamentos realizados com recursos das contas bancárias que receberam transferências da citada conta 40.181-1 (fls. 496/566v).

Informou que as transferências de outras contas bancárias para a conta n. 40.181-1 referiram-se às seguintes operações:

- transferências de retenções que constituem receita para o Município (ISSQN e IRRF) nos pagamentos realizados nas contas de origem;
- transferência da conta bancária 7.107-2 – PBH/FUNDEB, agência 1615-2 do Banco do Brasil, para pagamento da folha de pessoal, cuja despesa foi processada na fonte de recursos 118;
- devolução de saldo remanescente de contrapartida de convênio (conta bancária 11.021-3 – PBH/SEEJ/Campo Vila Santa);
- centralização da arrecadação das receitas municipais, realizada de forma automática pela rede bancária credenciada, recebidas nas fontes 117, referente à arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública através de guias de IPTU de imóveis não edificadas, e 157, referente à arrecadação, através de guias de recolhimento, de dívida ativa das multas de trânsito.

Em relação aos pagamentos realizados com recursos das contas bancárias que receberam transferências da conta n. 40.181-1, o responsável informou tratar-se das seguintes operações:

- pagamento de despesas nas fontes 100 e 101 (contas bancárias 13057-5 – PBH/SCPI, 01348-28 – PBH e 13.7698-3 – PBH/Bolsa Escola;
- transferência de contrapartida de convênio (conta bancária 10.999-1 – PBH/TEM/CONV 775365);
- transferência de arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública através de guias de IPTU de imóveis não edificadas para a conta bancária 18.081-5-PBH/Iluminação Pública, que movimenta recursos da fonte 117.

Ainda de acordo com o responsável, as transferências recebidas na conta n. 40.181-1, contabilizadas na fonte 201, aconteceram por motivos diversos, quais sejam: centralização de arrecadação, transferência para folha de pessoal, estorno de transferência, reembolso ROT, envio da receita de iluminação pública para pagamento de despesas a ela relacionadas, transferências de retenções que constituem receita para o Município nos pagamentos realizados nas contas de origem, devolução de contrapartida de convênio, transferência de superávit financeiro de 2015, receitas de concurso, centralização de receita de alienação de veículos e outros bens, devolução de saldo remanescente para encerramento de convênio, rendimentos CPAC, desbloqueio judicial e devolução de saldo remanescente do pagamento da folha de estagiários.

A CFAMGBH examinou os argumentos da defesa e informou ter identificado contas bancárias que arrecadaram recursos estranhos à base constitucional, incompatíveis com a finalidade da MDE, entre as quais a conta 40.181-1, acrescentando que essa conta, pagadora de empenhos na fonte 101, arrecadou diretamente recursos das fontes 117 (Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública) e 157 (Multas Previstas na Legislação de Trânsito e Receita da Dívida Ativa por multa de trânsito), e, indiretamente, por meio de transferências recebidas de outras contas bancárias do Município, recursos das fontes 118 (Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), 122 (Transferências de Convênios dos Estados e da União destinadas a Programas da Educação), 124 (Outras Transferências de Convênios dos Estados e da União), 146 (Transferências de Recursos destinados a Programas de Educação e Outras Transferências Diretas do FNDE).

Apurou que as contas bancárias n. 6.577-3, 6.600-1, 13.160.058-2, 137.698-3 e 7.809-3 não arrecadaram recursos de fontes estranhas às previstas no art. 212 da Constituição da República, mas receberam transferências da conta n. 40.181-1, em que foram manejados recursos estranhos aos impostos e às transferências constitucionais. Assim, as contas citadas, ainda que indiretamente, arrecadaram recursos de fontes incompatíveis com a MDE.

Destacou a CFAMGBH que as despesas com MDE devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes 101 e 201, e a movimentação dos recursos correspondentes realizada em contas bancárias específicas, identificadas e escrituradas de forma individualizada por fonte (por conta representativa da Receita Base de Cálculo), consoante parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, e conforme estabelecido no inciso I do art. 50 da LRF e §§ 6º e 8º do art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008.

Dessa forma, não podem ser computadas na apuração do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas empenhadas na fonte 101, mas pagas com saldo de contas bancárias que movimentaram recursos vinculados a fontes que não entram na receita base de cálculo.

Destacou, ainda, que o Sicom possibilita a verificação da segregação de recursos ordinários e vinculados, tanto na origem (Receita) quanto na sua aplicação (Despesa), por meio da relação entre as despesas empenhadas e pagas e as contas bancárias que receberam os recursos e as que foram utilizadas para o respectivo pagamento, mas que, no caso do Município de Belo Horizonte, que não realiza o controle por fonte/destinação de recursos, essa verificação não foi possível.

Informou que todas as contas bancárias do Município foram identificadas pela fonte 100 nos relatórios Caixa/Bancos e Pagamento Base de Cálculo do Sicom 2015, impossibilitando a distinção entre as contas bancárias que administram recursos próprios (receita de impostos e transferências constitucionais e legais que compõem a base de cálculo para a apuração dos gastos com MDE e ASPS) e aquelas que administram recursos vinculados provenientes de convênios e transferências fundo a fundo.

Assim, tendo constatado que o Município não realiza controle financeiro por fonte/destinação dos recursos que movimenta, nem mantém, em contas correntes segregadas, os recursos arrecadados de rubricas representativas de fontes distintas, concluiu pela improcedência do argumento da defesa quanto ao atendimento do atributo financeiro, uma vez que o cômputo das despesas com MDE pressupõe a identificação da origem do recurso utilizado, e o Município não apresentou elementos que permitissem a verificação do atributo financeiro das aplicações que compõem os indicadores constitucionais.

Observou, nas contas bancárias mencionadas, que recursos vinculados a finalidades distintas foram transferidos para contas pagadoras de empenhos da MDE e, dessa forma, manteve a glosa dos pagamentos realizados por meio dessas contas, por não atenderem ao atributo financeiro das aplicações constitucionais em MDE.

Quanto ao questionamento da defesa, referente à inclusão dos gastos com inativos nas despesas com MDE, entendo, como também a CFAMGBH, que tais gastos não podem ser incluídos no cômputo da aplicação de recursos na MDE, pela ausência de nexos entre despesas com inativos e ações efetivas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destaco que a vedação da inclusão dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de aplicação em MDE foi (re)confirmada recentemente por este Tribunal, na decisão prolatada em 29/7/2020, nos autos do processo n. 1088916, ocasião em que foram detalhadas as normas que autorizam a exclusão desses gastos da composição do índice de aplicação no ensino e identificadas as consequências sociais, caso fosse permitida essa inclusão. Nesta linha, transcrevo trechos da decisão do eminente Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

Segundo o MPC, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao dispor sobre o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, estabelece de forma clara e expressa que os gastos com inativos e pensionistas não devem ser computados como MDE.

Assim, considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da CF/88, art. 70 e 71 da LDB e art. 22 da Lei no 11.494/07, concluiu aquele órgão ministerial, com inteira razão, que as despesas com inativos e pensionistas não devem ser consideradas gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Deve-se anotar ainda que com a superveniência da LDB este Tribunal editou a Instrução Normativa nº 02/97 para estabelecer normas a serem observadas pelo Estado e pelos municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição da República, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República, da Emenda Constitucional nº 14/96 e das Leis nos 9.394/96 e 9.424/96.

Desde então – passando pelas Instruções Normativas nº 02/02, nº 08/04, nº 03/07, nº 06/07 e nº 13/08 – as regras estabelecidas em tais normativos se deram no sentido de que os gastos com inativos e pensionistas da área da educação não devem ser computados para fins de comprovação do índice mínimo constitucional com MDE.

Antes mesmo da edição da Instrução Normativa nº 02, de 17/12/97, e já após a publicação da LDB, este Tribunal, por meio da Consulta nº 450.921, sessão do dia 17/09/97, já vinha sinalizando aos seus jurisdicionados acerca da não inclusão dos gastos com inativos nas despesas com MDE.

Posteriormente, esse entendimento se manteve, conforme a Consulta nº 659.637, sessão do dia 30/10/02, em harmonia com o estabelecido nas Instruções Normativas nº 02/97 e nº 02/02, e na Consulta nº 694.446, sessão do dia 17/08/05.

A Instrução Normativa nº 09, votada na sessão plenária do dia 14/12/11 e publicada no Diário Oficial de Contas do dia 20/12/11, incluiu o § 1º ao art. 6º da Instrução Normativa nº 13/08, para expressamente excluir os gastos com inativos e pensionistas da composição do índice de aplicação no ensino, nestes termos:

Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 6º (...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

A edição da Instrução Normativa nº 09/11, como se vê, veio consolidar expressamente entendimentos proferidos ao longo dos anos, conforme se extrai das consultas citadas, bem como de trechos da Consulta nº 804.606:

(...)

A indagação trazida pelo Consulente diz respeito, principalmente, à forma de apuração dos percentuais de aplicação no ensino, que, nos seus dizeres, apresenta divergências entre o Sistema Informatizado de Demonstrativos do Ensino – SIDE, deste Tribunal, e o Sistema de Informação sobre os Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, do Ministério da Educação. Argumenta que o SIDE, por meio dos anexos IV e V, aceita a inclusão das despesas com inativos e pensionistas para cômputo do percentual constitucional mínimo de aplicação no ensino, tendo em vista que o sistema não demonstra analiticamente as despesas de Pessoal. E que, todavia, o software do SIOPE, que é analítico, não aceita a inclusão dessas despesas naquele percentual. Como embasamento legal ao entendimento do Ministério da Educação, o próprio Consulente apresenta a resposta a consulta que consta no sítio do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, onde se verifica que foi alicerçada nos artigos 37 e 40 da CR/88, 70 e 71 da Lei 9.394/96 e 22 da Lei 11.494/07.

Importa salientar, entretanto, que esse questionamento já foi objeto de manifestação deste Tribunal por meio das consultas nºs 450921, de 17/09/1997, 659637, de 30/10/2002, 694446, de 17/08/2005 e 713677 de 18.03.2009. Em tais processos ficou assentado que as despesas com inativos e pensionistas não podem ser consideradas, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos 70, I e 71, VI da Lei 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 08/2004 (INTC 13/2008, arts. 5º, I e 6º, VII). Na consulta nº 450921 foi aprovado, por unanimidade, que “o pessoal inativo deve ser pago com recursos previdenciários do Município, não podendo ser incluídas essas despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A vedação de utilização dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento em MDE é entendimento que remonta ao ano de 1997, como se expôs acima, de tal forma que sempre foi obrigação de qualquer jurisdicionado não computar os gastos com inativos, prática essa inclusive adotada pela maioria dos municípios.

No que se refere à validade da Lei nº 7.348/85, especificamente seu art. 6º, § 1º, alínea ‘g’, que expressamente admitia gastos com inativos em MDE, em acréscimo às razões apresentadas pela Unidade Técnica, destaco que referido diploma legal regulamentava, à época da Constituição Federal de 1967, com a Emenda Constitucional nº 01/69, dispositivo (art. 176, § 4º) que tratava do direito à educação, tal como hoje previsto no art. 212 de nossa Constituição cidadã, regulamentado pela LDB e pelas Leis nos 9.424/96 e 11.494/07.

Como a constitucionalidade de uma lei depende da constituição em vigor em seu tempo, por certo que referido diploma legal não foi recepcionado pela Constituição de 1988, o que pode ser confirmado pelas decisões recentes proferidas pelo STF e pelo Pleno deste Tribunal, conforme citou a CFAMGE, e que, repise-se, reiteram que os gastos com inativos não devem compor as despesas com MDE. Ademais, a superveniência da LDB, ao tratar de matéria geral e idêntica, a que tratou a Lei nº 7.348/85, revogou ainda, que implicitamente, todo conjunto normativo daquele diploma legal. Ou seja, trata-se da simples aplicação da lógica estruturante da validade de um ordenamento jurídico no tempo, em que uma lei geral posterior revogou uma lei geral anterior. E nesse sentido, não se pode, numa interpretação jurídica coerente com o sistema, pinçar dispositivos normativos isolados da lei revogada para pretender fazê-los produzir efeitos após a sua ab-rogação pela nova lei geral.

Em relação à inclusão dos Restos a Pagar inscritos em exercício anterior no cômputo dos gastos com MDE, a CFAMGBH atendeu, em parte, à solicitação da defesa.

Inicialmente, informou que, no parecer prévio relativo à prestação de contas do exercício de 2012, consideraram-se, na apuração da aplicação em MDE, os restos a pagar não processados do exercício de 2011 e pagos em 2012 e, no parecer prévio relativo às contas de 2013, os restos a pagar expurgados na análise de 2012.

Contudo, no exercício de 2015, ocorreu uma situação diversa: os restos a pagar inscritos no exercício de 2014 e pagos em 2015 não foram considerados na apuração da aplicação em MDE, pois não foi possível verificar a disponibilidade financeira por fonte/destinação de recursos na apuração realizada no Sicom nem a segregação dos recursos ordinários dos vinculados; ao se confrontar as despesas pagas com as respectivas contas bancárias.

Transcrevo, a seguir, o detalhado exame realizado pela CFAMGBH para demonstrar o que considerou como Restos a Pagar do Exercício Anterior, a partir da defesa e da documentação apresentadas:

A defesa esclareceu que os empenhos e os restos a pagar são liquidados via nota de pagamento de despesas (NPD) e via nota de lançamento contábil (NL).

Ressalta-se que o Município informou valor relativo aos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores sem disponibilidade de caixa, na aplicação de gastos com o ensino, pagos no exercício de 2015 no montante de R\$ 157.394.653,10, sendo R\$ 112.945.266,71 liquidados via NPD e R\$ 44.449.386,39 via NL.

Conforme a planilha “PROCESSO 988018 – Pagamentos de RP de 2014 em 2015 via NPD - “Ensino”, foi informado um total de R\$ 112.945.266,71 de pagamento de restos a pagar de 2014 via NPD feitos a partir das contas bancárias n. 137.698-3, 17.535-8, 18.074-2, 40.181-1, 5.678-2, 6.577-3 e 6600-1. Ressalta-se que dentre essas contas, foram objetos de glosa na análise anterior as contas n. 137.698-3, 40.181-1, 6.577-3 e 6.600-1, por movimentarem recursos estranhos à base, ou seja, não atenderam ao atributo financeiro. Já

os pagamentos efetuados nas contas n. 17.535-8, 18.074-2 e 5.678-2 foram considerados por se apresentarem, pelo menos a princípio, compatíveis com o pagamento de empenhos da MDE.

Assim, esta Unidade Técnica entende que apenas os pagamentos de restos a pagar via NPD efetuados por meio das contas n. 17.535-8, 18.074-2 e 5.678-2 sejam computados nos gastos com MDE. Quanto aos pagamentos efetuados pelas contas 137.698-3, 401811, 6.577-3 e 6.600-1, a Unidade Técnica conclui por manter as glosas financeiras.

[...]

A planilha “PROCESSO 988018 – Pagamentos de RP de 2014 em 2015 via NL- Ensino”, por sua vez, informa um montante de R\$ 44.449.386,39, mas não há informações relativas às contas bancárias. Como mencionado, no Sicom, a liquidação por NL é informada no arquivo “outras baixas” que não possui em seu leiaute detalhamento da movimentação financeira utilizada na aplicação. No estudo complementar, a fls. 462/471, optou-se por não realizar a glosa de aplicações realizadas através desse mecanismo, haja vista não poder afirmar, com as informações disponíveis no Sicom, que recursos estranhos à base constitucional foram utilizados nas respectivas aplicações. Ressalta-se que foram verificados, nesta análise, se os pagamentos atenderam ao critério ontológico e se apresentam, pelo menos a princípio, compatíveis com o pagamento de empenhos da educação.

[...]

Diante disso, consideraram-se no cômputo dos gastos referente à MDE os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores pagos em 2015, via NL, no valor de R\$ 44.449.386,39.

Dessa forma, a CFAMGBH incluiu no cômputo dos gastos com educação os montantes de R\$ 2.479.282,95, via NPD, e R\$ 44.449.386,39, via NL, referentes aos restos a pagar de exercícios anteriores, pagos em 2015.

Entendo pertinente a inclusão do montante de R\$ 46.928.669,34, relativo aos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa, pagos em 2015, na apuração dos gastos com MDE, o que eleva o percentual de aplicação de recursos na educação de 16,72% para 17,71% da base de cálculo.

Nesta oportunidade, informo que, mesmo considerando o cômputo de inativos nos gastos com MDE, o percentual mínimo estabelecido constitucionalmente de 25% da base de cálculo também não foi atendido pelo Município de Belo Horizonte, a saber: **Receita de impostos transferência de impostos (R\$4.735.076.839,02) / Apuração final da MDE (R\$838.663.914,71) + Pagamento a Inativos (R\$201.683.394,87) = 21,97% (vinte e um vírgula noventa e sete por cento).**

Portanto, não observado o percentual mínimo estabelecido constitucionalmente, de 25% da base de cálculo, ficou configurado o descumprimento pelo gestor do mandamento inserto no art. 212 da Constituição da República.

c) Despesas com pessoal

A despesa total com pessoal correspondeu a 41,73% da receita corrente líquida do Município. Desse percentual, 40,24% corresponderam a gastos com pessoal do Poder Executivo e 1,49% com o Poder Legislativo, em cumprimento ao disposto nos arts. 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/2000.

d) Repasse de recursos ao Poder Legislativo

O Executivo repassou 3,13% da receita base de cálculo ao Legislativo Municipal, cumprindo, assim, o disposto no inciso I do art. 29-A da Constituição da República.

e) Abertura e execução de créditos orçamentários e adicionais

A abertura dos créditos adicionais foi realizada em consonância com o disposto nos incisos V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964.

Contudo, embora o montante de despesas empenhadas pelo Município não tenha superado o total dos créditos concedidos, foi realizada despesa excedente aos créditos orçamentários executados, no valor de R\$ 312.311.168,75, o que caracteriza descumprimento do estabelecido no art. 59 da Lei n. 4.320/1964.

Ante o apontamento, a defesa alegou, em síntese:

[...] a Lei Orçamentária Anual de 2015, nº 10.789, de 30/12/2014, aprovou os créditos orçamentários até a especificação da natureza da despesa por modalidade de aplicação, além de não terem sido detalhados por subação, elemento de despesa, fonte e destinação de recursos e unidade administrativa.

Isso possibilitou maior flexibilidade na gestão dos créditos orçamentários, com utilização de realocações de créditos consignados no detalhe mencionado acima, sem prejuízo da abertura dos créditos adicionais, objetivando a eficácia e celeridade na aplicação dos recursos fiscais;

Toda movimentação dos créditos orçamentários ocorrida em 2015 está registrada, de forma individualizada, no Sistema Orçamentário e Financeiro - SOF, porém o Sicom, versão 2015, não permitia o enviar os dados de realocações de créditos orçamentários por Unidade Administrativa, por Elemento e por subação.

Essa exclusão do sistema comprometeu a fidedignidade dos dados compilados, no Relatório das Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário do TCEMG, porque o envio mensal realizado pela PBH, de todo o detalhamento da despesa processada, por classificações institucional (Unidade Orçamentária e Unidade Administrativa), funcional, programática, ação e subação orçamentária, natureza de despesa (incluindo elemento de despesa), fonte de recursos e por fonte de destinação de recursos, não guardou relação com o crédito orçamentário consignado para suportar os gastos, levando em consideração as movimentações dos créditos processados, o concluir que há inconsistências no referido relatório (fls. 308v e 309).

A defesa afirmou que não houve realização de despesa excedente e apresentou demonstrativo, na forma de mídia digital, do registro das movimentações de créditos orçamentários referentes ao exercício de 2015 (fls. 321/322).

A CFAMGBH reconheceu que os créditos orçamentários aprovados na LOA foram detalhados até o nível de modalidade de aplicação. Explicou, contudo, que a despesa executada é acompanhada e controlada por meio de informações encaminhadas pelo Município ao Sicom, e que o detalhamento de tais informações se encontra normatizado por este Tribunal no art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 5, de 08/06/2011, no art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 15, de 14/12/2011, e na Instrução Normativa n. 7, de 11/12/2013, abaixo transcritos:

Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarão, 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 desta Instrução.

Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011

Art. 1º O art. 1º e o art. 2º da Instrução Normativa nº 05, de 08/06/2011, passam a vigorar com as seguintes redações:

Art.1º

§ 1º Os códigos previstos no deste artigo deverão ser observados quando da elaboração da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2012 e seguintes.

§ 2º Em relação aos códigos de despesa serão observadas as seguintes regras:

I – na elaboração da proposta orçamentária, as naturezas de despesa serão discriminadas, no mínimo, até o nível elemento de despesa, em obediência ao art. 15 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964; e

II – na execução orçamentária, as naturezas de despesa serão discriminadas até os desdobramentos dos elementos de despesa especificados no Anexo II desta Instrução.

Instrução Normativa n. 7, de 11 de dezembro de 2013

Art. 1º O inciso I do § 2º do art. 1º da Instrução Normativa nº 05, de 08/06/2011, com a redação conferida pela Instrução Normativa nº 15, de 14/12/2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 1º (...)

§ 2º Em relação aos códigos de despesa serão observadas as seguintes regras:

I – na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, observado o disposto no § 3º deste artigo; e”.

Art. 2º O art. 1º da Instrução Normativa nº 05, de 08/06/2011, com a redação conferida pela Instrução Normativa nº 15, de 14/12/2011, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo: “Art. 1º (...)

§3º A lei orçamentária anual deverá estar acompanhada do Quadro de Detalhamento de Despesa, no qual serão informados os elementos de despesa.”

Explicou, ainda, que, embora a defesa tenha argumentado que os créditos orçamentários não foram detalhados por subação, elemento de despesa, fonte e destinação de recursos e unidade administrativa na LOA, as informações orçamentárias remetidas a este Tribunal por meio do Sicom se encontram com o referido detalhamento.

Informou que o Sicom não recebe informações relativas às unidades administrativas, mas estas integram as unidades orçamentárias que são identificadas no sistema. Ou seja, no Sicom, as informações relacionadas às unidades administrativas encontram-se aglutinadas em suas respectivas unidades orçamentárias, e é nelas que surtirão os efeitos das alterações orçamentárias porventura realizadas.

Em seguida, informou que, por meio do Relatório de Realocação de Crédito apresentado pela defesa em mídia digital (fl. 321) não foi possível identificar a existência de dotação orçamentária suficiente nas rubricas apontadas no relatório extraído do Sicom, como despesa excedente ao crédito orçamentário.

Destacou que, para ser liquidada, a despesa deve ser previamente empenhada e, se foi empenhada, é porque deve haver saldo na dotação própria, a teor dos arts. 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64.

Dessa forma, entendeu que a documentação apresentada não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no Relatório Despesa Excedente, razão pela qual ratificou a

irregularidade apontada, qual seja, a realização de despesas acima dos créditos concedidos, em descumprimento ao art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, mas reduziu o valor de R\$ 312.311.168,75 para R\$ 309.937.988,97.

Embora a defesa apresentada pelo responsável não tenha sanado a irregularidade, impõe-se desconsiderá-la para fins de emissão do parecer prévio, uma vez que no exercício de 2015 o exame da utilização dos recursos de destinação vinculada não fez parte do escopo de análise definido na Ordem de Serviço TCEMG n. 04/2016.

Assim, considero que a execução dos créditos orçamentários observou o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República e no art. 59 da Lei n. 4.320/1964.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, examinados os itens que compõem o escopo de análise das prestações de contas do exercício de 2015, definido na Ordem de Serviço n. 04/2016, ficou configurado o descumprimento do art. 212 da Constituição da República, visto que os recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponderam ao percentual de 17,71% da receita base de cálculo, razão pela qual **voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no exercício de 2015, Sr. Márcio Araújo de Lacerda**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar 102/2008 e do art. 240, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.

Quanto ao Relatório da Macrogestão das Contas do Governo do Município de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015 elaborado pela CFAMGBH, em que analisou a prestação de contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte referente ao exercício de 2015, apontando falhas, desconformidades e inconsistências, bem como as conclusões que assinaei na fundamentação deste voto, expeço as seguintes **recomendações** ao atual Chefe do Executivo Municipal:

- a) que nos próximos demonstrativos informe de maneira clara, especialmente no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), os programas que não possuem valor orçamentário subitem 4.1.1);
- b) que os dados alterados, referentes ao número de subações, fiquem evidenciados de forma clara na Avaliação do Exercício Executivo (subitem 4.1.2);
- c) que o Município elabore, em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, os demonstrativos do Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias (subitem 4.1.3);
- d) que o Poder Executivo cumpra o disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando os critérios utilizados para a composição da renúncia de receitas e as medidas compensatórias inerentes (subitem 4.1.3);
- e) que o Município atente à verificação dos dados do orçamento de investimento para os próximos exercícios (subitem 4.1.4);
- f) que o Município apresente, nos próximos exercícios, os dados da meta física e da executada, referente à execução física e orçamentária da Área de Resultado Cidade com Mobilidade (subitem 4.2);
- g) que o detalhamento das contas Créditos a Curto e Longo Prazo, Obrigações Trabalhistas Previdenciárias a Curto e Longo Prazo, e Provisões a Curto e Longo Prazo, sejam divulgados,

espontaneamente, nas notas explicativas, a fim de permitir o controle social, em consonância com a Lei de Acesso à Informação (subitem 4.4).

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal.

Recomendo ao responsável pelo Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, se tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público junto ao Tribunal verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas nos termos da legislação aplicável e tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental, devem os autos ser encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES)



RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 20/5/2021

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito de Belo Horizonte do exercício de 2015.

Na 16ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 29/09/2020, o eminente relator, Conselheiro Durval Ângelo, votou pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, tendo em vista a aplicação de 17,71% da receita de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

No voto proferido, foram decotadas despesas pagas com contas bancárias que movimentaram recursos vinculados a fontes não pertencentes à receita base de cálculo da MDE. Mesmo que a parte tenha afirmado que nestas contas havia também recursos próprios, constantes da base de cálculo, no presente caso não foi possível a segregação dos valores, tendo em vista que o

município de Belo Horizonte não realizava o controle financeiro por fonte/destinação de recursos.

Também não foi considerado pelo relator o pedido da parte interessada em incluir os gastos com inativos nas despesas com a MDE. No voto proposto, foi mencionado o processo 1088916, autuado sob a natureza de “Acompanhamento” e apreciado na Sessão de 29/07/20, o qual trouxe todo o histórico legal e normativo acerca da vedação de tal prática, desde a edição da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei n. 9394/1996 até o momento atual.

Lado outro, contemplou no índice da MDE os restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2015, inicialmente não considerados pela unidade técnica, mas apenas os que tenham sido pagos com recursos oriundos das contas correntes exclusivas da base de cálculo do ensino, elevando o percentual de 16,72% para 17,71%.

Para melhor entendimento dos critérios utilizados para apuração do índice previsto no art. 212 da CR, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Mérito

A análise inicial para apuração dos gastos com a MDE, elaborado pela unidade técnica, peça 18, a partir do envio de informações prestadas pelo município de Belo Horizonte ao SICOM 2015, promoveu a exclusão de despesas no total de R\$14.620.145,85, nos termos da IN 13/2008, por não serem pertinentes ao ensino.

Também não foram incluídos nesta análise os restos a pagar inscritos no exercício sem a correspondente disponibilidade de caixa, assim como não se considerou o valor dos restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2015.

Dessa forma, apurou-se o valor de R\$1.120.711.727,29, correspondente a 23,67% da receita base de cálculo (R\$4.735.076.839,02).

Em seu exame subsequente, peça 33, em que houve uma análise por fontes de recursos, a unidade técnica passou também a desconsiderar despesas no valor de R\$328.976.481,92, fls. 24, devido à ausência de atributo financeiro, ou seja, não ter sido possível verificar se os recursos constantes nas contas correntes utilizadas para pagamentos destas despesas, movimentaram apenas valores exclusivos da base de cálculo da MDE, composta por impostos e transferências. Entendeu que tais despesas deveriam ser glosadas, tendo em vista estas contas bancárias terem recebido, ainda que “potencialmente”, recursos estranhos à base constitucional, fls. 470 e 470v.

Nesta análise foi apurada a aplicação de R\$791.735.245,37, correspondente a 16,72% da receita base de cálculo (R\$4.735.076.839,02).

Ressalte-se que no exame inicial, peça 18, a unidade técnica já havia apontado a ausência de exclusividade em diversas contas pagadoras das despesas com ensino, no entanto, propôs uma recomendação ao município para que tal irregularidade não mais se repetisse, sem, contudo, efetuar a glosa.

Mais adiante, após manifestação da parte, a unidade técnica procedeu a nova análise, peça 35, em que passou a considerar nos gastos com ensino os Restos a Pagar de exercícios anteriores

pagos em 2015. Utilizou o mesmo critério anterior, e considerou apenas despesas pagas com contas correntes que atenderam ao atributo financeiro, no montante de R\$46.928.669,34 e não a totalidade solicitada pela parte, no montante de R\$157.394.653,10, fls. 47.

Assim, foi apurada uma aplicação de R\$838.663.914,71, correspondente a 17,71% da receita base de cálculo (R\$4.735.076.839,02), fls. 59, peça 35. Este foi o estudo que embasou o voto do eminente relator levado à Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 29/09/2020.

Compulsando os autos, verifiquei, em sede de defesa, que o Sr. Márcio Lacerda, por meio de seu procurador, questionou as glosas feitas nas contas bancárias, as quais acarretaram diminuição do índice de aplicação. Admitiu não haver controle financeiro por fonte e destinação, mas afirmou que houve segregação dos impostos e transferências das demais fontes de recursos e que a maior parte das transferências recebidas nas contas objeto de questionamento se referem à centralização de arrecadação.

Destaco aqui decisão no Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, referentes ao exercício de 2017 (1040601), em que a CFAMG, ao analisar os gastos com a MDE, apurou que o Estado, apesar das exigências contidas no art. 50, inciso I da LRF, não possuía mecanismos que evidenciassem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis. Ainda assim, considerou os recursos disponíveis no Caixa Único do Tesouro Estadual, a fim de lastrear os Restos e Pagar inscritos, e, desta forma considerá-los na composição do índice de aplicação no ensino.

O voto aprovado com ressalva naquela sessão do Tribunal Pleno, ocorrida em 05/12/2018, assim dispôs:

(...)

De acordo com a CFAMGE, o Estado, apesar das exigências do art. 50, inciso I, da LRF, não possui mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis. No caso dos RPNP da Educação, só é possível a vinculação dos oriundos do Fundeb, o que não ocorre com os oriundos dos recursos ordinários. No entanto, este Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar, o que é plausível, uma vez que se trata aqui de recursos disponíveis.

(...)

Neste mesmo sentido já havia sido decidido nos Balanços Gerais referentes aos exercícios de 2014 (951454) e 2016 (1007713), em que recursos, sem atributo financeiro, foram considerados para pagamento dos Restos a Pagar e assim compuseram o índice de aplicação previsto no art. 212 da CR/88.

Por todo o exposto, inclusive levando-se em conta decisões anteriores desta Casa, entendo ser temerária uma aplicação restritiva e formalista, em que se desconsidera despesas cujas contas bancárias pagadoras movimentaram, em sua maioria recursos pertinentes à MDE, conforme alegado pelo Município. Vislumbro a existência, nos presentes autos, de uma dúvida razoável sobre a inclusão ou não dessas despesas, o que demandaria, para melhor esclarecimento, uma análise mais aprofundada dos demonstrativos, inclusive por meio de uma inspeção local em que pudessem ser segregadas todas as receitas desde a sua origem, o que entendo se tratar de medida intempestiva, à vista de terem se passado 06 anos.

Assim, opino pela inclusão nos gastos com ensino das despesas glosadas por ausência de atributo financeiro nas contas correntes pagadoras, no valor de R\$328.976.481,92 e, pelo mesmo motivo, pela inclusão de todos os restos a pagar de exercícios anteriores pagos em 2015, no valor de R\$157.394.653,10, a saber:

Receita Base de Cálculo.....	R\$4.735.076.839,02
Valor apurado.....	R\$791.735.245,37
(+) Despesas pagas com contas não exclusivas.....	R\$328.976.481,92
(+) Despesas inscritas em RP de exercícios anteriores.....	R\$157.394.653,10
(=) Total aplicado	R\$1.278.106.380,39
Percentual aplicado MDE.....	26,99%

Desta forma, entendo que as contas devem ser aprovadas com ressalva, nos termos do art. 45, II da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 240, II do Regimento Interno.

III – CONCLUSÃO

Nos termos expostos na fundamentação e com a devida vênia, divirjo do Conselheiro Relator e manifesto-me pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalva, das contas do Sr. Marcio Araújo de Lacerda, referente ao exercício de 2015, Prefeito Municipal de Belo Horizonte, nos termos do art. 45, II da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 240, II do Regimento Interno, em razão da aplicação de 26,99% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição da República, bem como do atendimento à legislação aplicável aos demais itens objetos de análise deste parecer.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente!

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não, Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, após detida análise do voto-vista proferido pelo eminente Conselheiro Sebastião Helvecio, quero modificar meu voto e aderir ao referido voto-vista, em relação à aplicação, pelo Município de Belo Horizonte, do percentual de 26,99% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atendendo ao disposto no art. 212 da CR, exercício de 2015.

Mantendo-se, na íntegra, os demais itens de meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Muito bem.

Colho o voto do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, eu acompanho o voto do Relator, que acolheu o voto-vista do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO, QUE FOI ENCAMPADO, TAMBÉM, PELO RELATOR, CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES).

* * *

sb/rb/fg

