



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Processo n 959.011

Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal

Município: Belo Horizonte

Exercício Financeiro: 2014

Responsável: Márcio Araújo de Lacerda

1. Introdução

Retorna a esta Unidade Técnica, por determinação do Conselheiro Relator, a fls. 183, a Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte (exercício 2014) do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, prefeito municipal à época, visando à elaboração da análise técnica após a juntada da documentação de fls. 188/256v.

Distribuída em 23/9/2015, a prestação de contas em referência foi encaminhada à Cfamgbh em 29/10/2015 para análise inicial, fls. 4, por meio da qual foram apontadas as irregularidades relativas à aplicação dos índices mínimos constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), acrescidas de recomendações, conforme relatório de fls. 20/42.

Em atenção a tais apontamentos, o Município de Belo Horizonte, representado pelo Procuradoria-Geral, juntou a documentação de fls. 52/75, analisada pela Unidade Técnica, consoante relatório de fls.78/80, mediante o qual se concluiu pela promoção da complementação da instrução processual com a realização de nova diligência.

Em resposta, foi juntada a documentação de fls. 84/134, analisada pela Unidade Técnica, nos termos do estudo de fls. 136/151, encaminhando-se os autos, em seguida, ao Ministério Público de Contas que opinou pela emissão do parecer prévio pela aprovação das contas, a fls. 152/153v.

O Conselheiro Relator, então, determinou que esta Unidade Técnica prestasse esclarecimentos acerca dos apontamentos de fls. 154/154v, após o que se promoveu a retificação do estudo anteriormente realizado, concedendo-se nova abertura de vista dos autos ao Sr. Márcio Araújo de Lacerda, consoante determinação do Conselheiro Relator de fls. 183.

Juntada a documentação de fls. 188/256v, por meio da qual o Município apresenta defesa em face dos novos apontamentos, esta Unidade Técnica passa a analisá-la.



2. Defesa Apresentada pela Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte, a fls. 188/256.

Foram juntados aos autos os seguintes documentos de fs. 203/256v:

- a) DOC I: Relatório de Dados do Processo;
- b) DOC II: Ofício da Secretaria Municipal da Fazenda n. 17864/2018;
- c) DOC III: CD com 17 relatórios enviados pelo Município;
 - c.1) Amostragem Bolsa Escola.
 - c.2) Amostragem Educação – PGTO X SICOM.
 - c.3) Amostragem FMS ROT
 - c.4) Amostragem Saúde – PGTOX SOF X SICOM.
 - c.5) Apuração dos Gastos Ensino e Saúde TCE.
 - c.6) Doc_1278796 – Anexos Relatório SICOM Ensino Pagtos Outras Baixas Retenções Fonte 101 – 30-3-17
 - c.7) Doc_1278799 – Anexos Relatório SICOM Saúde Pgtos Outras Baixas Retenções – 30-3-17 Retenções
 - c.8) Doc_1446247 – Despacho Relator – 2-9-18
 - c.9) Levantamentos para Evidenciação.
 - c.10) Relatório complementar SAÚDE – Classificações orçamentárias Fonte PBH.
 - c.11) Relatório complementar Totais Ensino e Saúde e Ensino – Classificações orçamentárias Fonte PBH.
 - c.12) Relatório Contas Pagas em Excel Função 10 e 12 Fonte 00 sem RP 2014
 - c.13) Relatório de Contas Pagas por Ensino 2014 FONTE 00 sem RP.
 - c.14) Relatório de Contas Pagas por Saúde 2014 FONTE 00 sem RP.
 - c.15) Relatório complementares para comprovação Ensino ref. 394 mil.
 - c.16) Relatórios complementares para comprovação Ensino.
 - c.17) Valor 394 mil.
- d) DOC IV: Levantamento para auxiliar na defesa 2014, ensino;
- e) DOC V: Exemplo Amostragem, Pagamentos na Conta n. 40.181;
- f) DOC VI: Relatório SICOM Caixa e Bancos;
- g) DOC VII: Questionamentos de Empenhos; e
- h) DOC VIII: Levantamentos para auxiliar na defesa 2014, saúde.

2.1. Da Tempestividade e da Legitimidade da Representação

A defesa, a fls. 188, alega a tempestividade da manifestação protocolizada em 22/11/2018, e evidencia o cumprimento do prazo determinado pelo Conselheiro Relator a fls. 18, que se expirava em 22/11/2018, como se extrai do documento de fls. 204/204v.

Em seguida, discorre sobre a legitimidade da representação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte (PGM), fundamentando-se na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), assim como no art. 59 da Lei Municipal n. 11.065, de 1º de agosto de 2017, nos termos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Art. 59 – A Procuradoria-Geral do Município – PGM – tem como competência planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município, notadamente no que se refere às atividades de:

(...)

II – representação do Município em qualquer juízo ou tribunal;

(...)

V – representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações previstas em regulamento;

Constituição da República/1988:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (...)

Segundo a defesa, a partir da interpretação da CRFB/88 e sob o prisma do princípio da isonomia, é possível extrair que as atribuições da Advocacia Pública, em qualquer esfera de governo, não se diferem, a resguardar a representação, tanto judicial quanto extrajudicial dos seus agentes públicos, na qualidade de representantes da vontade estatal.

Busca robustecer a argumentação, reproduzindo trechos (a fls. 189/191): do Processo TCEMG n. 804.610; do artigo publicado na Revista Jurídica Consulex, entendimento do Ministro Gilmar Mendes, STF (Supremo Tribunal Federal); do Recurso Ordinário TCEMG n. 969.630; do Recurso Ordinário TCEMG n. 1.007.722; e da Consulta TCEMG n. 833.220.

Enfatiza, a fls. 191, que o ex-agente político não detém a gama de documentos e informações requeridas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), assim como a guarda desses documentos, razão pela qual entende que os esclarecimentos devam ser apresentados pelo corpo jurídico municipal.

Por fim, requer que seja acatada como legítima a representatividade da Procuradoria-Geral para atuar no feito e na defesa do ex-agente público em comento.

2.2. Dos Fatos

A defesa alega, a fls. 191, que já havia se manifestado sobre as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, consoante documentação de fls. 52/75, protocolizada em 6/6/2017, e de fls. 84/134, protocolizada em 6/11/2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Cita a análise realizada pela Unidade Técnica em 25/1/2018, que propõe a aprovação das contas, a qual foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, em 1º/2/2018.

Relata que, após despacho do Conselheiro Relator de 1º/3/ 2018, a fls. 154, a Unidade Técnica promoveu nova análise dos autos, concluindo pela “rejeição das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte pelo descumprimento do limite constitucional disposto no art. 212 da CRFB/88”.

Por fim, reitera que as defesas protocoladas em 6/6/2017 e 6/11/2017 comprovariam o cumprimento dos índices constitucionais com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), 19,81%, e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE),30,50%.

2.3. Da Insegurança Jurídica e da Inconsistência na Recepção de Dados Via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM)

A defesa alega, a fls. 191v, que o processo de constante transição e transformação por que passa a administração pública, com o intuito de melhor adequar seus instrumentos de gestão e melhor atender os projetos e programas de governo, gera impactos na funcionalidade, assim como no orçamento dos diversos envolvidos nos sistemas a serem aprimorados e adequados.

Observa que as ferramentas de controle desta Corte de Contas têm passado por complexo processo de transição por seus sistemas de coleta de dados e de prestação de contas dos jurisdicionados, destacando os modelos anteriores - Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (SIACE/PCA) e Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (SIACE/LRF); e o período de implantação, testes, adaptação e amadurecimento do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM).

Argumenta que o “Tribunal de Contas atuou durante alguns exercícios com os dois sistemas de forma paralela (SIACE/PCA e LRF x SICOM) até que, por meio da IN 3/2017, estabeleceu que o sistema anterior não seria utilizado para fins de análise das contas dos municípios pelo TCEMG”.¹ Ressalta que a inutilização do sistema ocorreu somente após a implantação de melhorias no SICOM.

Informa, a fls. 192, que o sistema municipal para “controle automático das disponibilidades por fonte de recursos – arquivo CTB – ainda não foi finalizado e, inclusive, o Município já

¹ A Instrução Normativa TCEMG n. 3, de 29 de novembro de 2017, estabelece diretrizes para a fiscalização da gestão fiscal dos Municípios pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em cumprimento às normas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a partir do exercício de financeiro de 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



apresentou perante a Presidência dessa Corte de Contas, suas dificuldades e estratégia de desenvolvimento para finalização e incorporação das implementações tecnológicas”.

Anexa documentos² com o intuito de demonstrar a preocupação do Município em concluir a implementação desse controle no respectivo sistema, que seria composta de duas fases: a 1ª compreendida pela implementação da “conta única”, e a 2ª abarcando o “controle da disponibilidade por fonte e ano de entrada de recursos” entre outras funcionalidades.

Cita entendimentos da Controladoria-Geral do Município (CTGM), a fls. 192v, sobre o impacto significativo causado nas rotinas do Município para atendimento ao SICOM, argumentando que para o órgão municipal, a execução e análise das contas “sempre tiveram foco mais orçamentário e com base na Lei 4.320/1964”. A despeito da existência da gestão financeira municipal, a “gestão por fonte de recursos, a nível de codificação tão analítica, ensejaria uma mudança muito grande nas regras de negócio e nos sistemas internos”.

Para a CTGM, “as medidas adotadas pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional – também sofreram ajustes ao longo dos anos até que se chegasse aos modelos atuais e conseguisse um maior alinhamento com os entes da federação, tornam-se mais consistentes em termos de modelos e regras de negócios”.

De acordo com a defesa, a adoção de tais medidas pelo Município necessita de tempo e de recursos financeiros para se tornar efetiva, considerando que precisa: “manter as rotinas diárias dos Municípios; implantar (concomitantemente) alterações e desenvolvimento de regras de TI para extração de dados para o Sicom; manter (concomitantemente) a prestação de contas nos modelos antigos do SIACE e trabalhar no estudo das regras do SICOM para avaliação e verificação das mudanças; e implantar (concomitantemente) alterações e desenvolvimento de regras de TI para melhorias na gestão e processos internos, com mudanças evolutivas nos sistemas”.

A defesa destaca, a fls. 193, que a Instrução Normativa TCEMG n. 3, de 10 de dezembro de 2014³ fixou novos procedimentos e exigências a serem empregadas na Prestação de Contas do mesmo exercício (2014); que durante tal exercício os jurisdicionados seguiram as diretrizes

² DOC II (ofício SMFA-PGM/EXTER n. 001/2018, ofício PGM-PBH/TCEMG 018/2018 e ofício SMFA-PGM/EXTER n. 020/2018), a fls. 207/226v.

³ Estabelece diretrizes para a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2014 e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



traçadas pela Instrução Normativa TCEMG n. 12, de 14 de dezembro de 2011⁴, ou seja, eles se viram obrigados a seguir critérios distintos.

Para a defesa, a mudança de interpretação causa insegurança jurídica aos jurisdicionados, concluindo que a própria coordenadoria foi induzida ao erro porque as regras se alteraram no final do exercício, quando o SIACE/PCA foi desabilitado.

Conclui que, devido ao porte e complexidade do Município de Belo Horizonte em relação aos demais municípios mineiros, qualquer novo entendimento firmado pelos órgãos de controle carece de tempo para a promoção das adequações necessárias e cita o artigo “Controle Estratégico das Contas” do Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz para argumentar que as mudanças de entendimento não podem ser realizadas de maneira abrupta.

Traz à baila o Princípio da Segurança Jurídica, ao citar os art. 23 e 24 da Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018⁵, a fls. 194:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Cita, ainda, a Instrução Normativa TCEMG n. 5, de 8 de junho de 2011⁶, alegando que as “regras de negócio” nela estabelecidas não se aplicavam para aferir os efetivos valores

⁴ Disciplina a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão do parecer prévio.

⁵ Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

⁶ Dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



destinados para MDE e ASPS, uma vez que as regras e parâmetros definidos pela mencionada Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011 prevaleceram por quase todo o exercício de 2014.

Segue argumentando que a Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011 “tratou somente da implantação do SICOM e seu funcionamento”, enquanto a Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011 ditava as “regras de negócio” a serem observadas na Prestação de Contas do Executivo para o exercício de 2014.

Conclui, a fls. 194v, afirmando que o Princípio da Segurança Jurídica resguardaria as situações já estabelecidas e protegeria a previsibilidade, a confiança e a estabilidade no tempo, “não se admitindo retroação em situações já constituídas no tempo”.

Reitera, então, todos os termos de suas manifestações juntadas nos autos da Prestação de Contas/2014 e reafirma o cumprimento material dos limites constitucionais analisados nos autos.

2.4. Dos demais esclarecimentos

Inicialmente, a defesa cita trechos da determinação do Conselheiro Relator de fls. 154, em que são expostos os critérios de análise adotados no exame inicial das contas relativas à apuração dos gastos com MDE e ASP, assim como no pedido de reexame.

A defesa destaca, a fls. 195v, que a vasta documentação juntada aos autos retrata a realidade fática dos gastos efetuados pelo Município em MDE e ASPS, independente da sistemática de lançamento por fonte e destinação de recursos e que demonstrou o cumprimento do art. 212 e art. 198, § 2º, III da CRFB/1988. Em seguida, cita o art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal que dispõe sobre o Princípio da Verdade Material⁷.

Ao discorrer sobre tal princípio, cita o artigo “Ponderações quanto ao julgamento de mérito do processo de inspeção-licitação⁸” e a decisão do Conselheiro Relator Adonias Fernandes Monteiro no Processo TCEMG n. 1.046.849 (PCA 2017), de 14/11/2018, em que ressalta o Princípio da Verdade Material nos processos sob a égide deste Tribunal.

Para demonstrar a transparência dos gastos com MDE, informa que coloca à disposição a consulta “*in loco*” dos demais documentos e propõe o acesso pleno ao SOF⁹, para o corpo

⁷ Art. 104. No âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e administrativo, deverão ser observados os princípios da oficialidade e da verdade material.

⁸ Controle Externo: estudos temáticos / Coordenadores Evandro Martins Guerra; Sebastião Helvécio Ramos de Castro. – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 101 e 110.

⁹ Sistema Orçamentário e Financeiro do Município.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



técnico do Tribunal, e se dispõe a “reunir com esta Corte na busca de dirimir dúvidas e esclarecer as inconsistências apontadas.”, a fls. 196v.

Enfatiza, a fls. 196v, que a “Município, via Contadoria-Geral e Controladoria-Geral do Município também fizeram o reexame de seus cálculos e concluíram que efetivamente o Município atingiu o percentual constitucional em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”.

Destaca argumento da Contadoria-Geral quanto à menção da ausência do controle automatizado de fontes de recursos nas contas bancárias do Município que “não o impede de garantir a devida aplicação dos recursos com MDE e ASPS, uma vez que é possível este controle pela apuração da Receita Arrecadada e Despesa Empenhada, Liquidada e Paga por Fonte de Recursos”. Ainda de acordo com a Contadoria-Geral, a fls. 197, “a partir da documentação ora juntada – DOC II a DOC VIII – verifica-se que ‘O LASTRO COM A DESPESA DAS FUNÇÕES 10 E 12 (SAÚDE E EDUCAÇÃO) PODE SER VERIFICADO, A PARTIR DA FONTE DETALHE 00, COM LIGAÇÃO NAS FONTES SICOM 1.01 E 1.02’”.

De acordo com a defesa, a Contadoria-Geral entende a importância do controle por fonte de recursos em contas bancárias, destaca que “a problemática do controle por fonte de recursos em contas bancárias nos entes federados até os dias atuais é controversa”. Ressalta então “a dificuldade de implementação desse tipo de controle, em razão da complexidade e volume de transações em contas bancárias”.

Esclarece que o Município “vem trabalhando para atender à exigência de controle por fonte de recursos”, sendo que a reestruturação está prevista para ocorrer a partir de janeiro de 2019. Em seguida transcreve, a fls. 197/197v, manifestação da Contadoria-Geral em que, dentre outras questões, são pontuadas: a busca para atender à exigência do controle por fonte de recurso sobre as contas bancárias, a falta de normatização e orientação sobre o assunto, a atuação na reestruturação dos processos internos e na evolução dos sistemas informatizados, os parâmetros do SICOM e o critério de apuração dos gastos com MDE e ASPS.

A defesa aponta que a Contadoria-Geral, a fls. 198, questiona a coerência do Comunicado SICOM n. 14/2018, nos termos:

Ensino e Fundeb

Para fins de aplicação de recursos próprios no ensino, a excepcionalidade de considerar as despesas pagas com a fonte 100 e 200 (recursos ordinários) no cálculo permanecerá para o exercício de 2017.

Ora, se para o exercício de 2017 esta casa entende ser prudente considerar para fins de aplicação de recursos no ensino as despesas pagas com a fonte 100, há de se compreender ser necessário também este entendimento para exercícios anteriores vez que, se em 2017 os municípios ainda não possuíam uma sistemática que permitia um



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



efetivo controle por fontes de recursos no processamento e pagamento das despesas do ensino na fonte 101, muito menos no exercício 2014 os teria!

Destaca relato da CTGM, a fls. 198, segundo o qual “o que ocorreu foi que, como o líquido de várias NPDs ficaram com fonte 100 no arquivo CTB então o filtro do Sicom não as buscou”. Para demonstrar o alegado, informa que “foi pegar relatórios de contas pagas no SOF, com classificações orçamentárias que foram expurgados pelo TCE e tentar provar que foram borderôs pagos pela PBH, a partir desse levantamento, o TCEMG poderá cruzar com o SICOM”.

A respeito dos Gastos com MDE, a fls. 198v, a defesa questiona os expurgos realizados, alega que a documentação juntada aos autos visa demonstrar as inconsistências dos dados apurados via SICOM; que em teste realizado por meio de amostragem (DOC IV), a CTGM levanta dados do “Empenho 5158” com a finalidade de demonstrar que o órgão técnico considerou somente os valores de retenções (ISSQN) e não computou os valores líquidos pagos no CTB, além de não utilizar a fonte 101. Arremata que não se pode conceber que se reconheçam somente as retenções dos impostos de determinada despesa e não se reconheça a despesa em si.

Segundo a defesa, “nessa mesma linha de amostragem, verifica-se que o mesmo tratamento dado pelo órgão técnico” em relação ao empenho 5158, foi dado ao empenho 287, “ vez que se computou as retenções e desconsiderou os valores líquidos pagos não em virtude da natureza do gasto, mas pelo motivo desses valores (total de R\$ 5.060,08 – NPD 473 e 474) não terem sido lançados via fonte SICOM 1. 01.”

Da mesma forma, a defesa aponta por meio do DOC V, a fls. 198v/199, que a CTGM apresenta os pagamentos efetuados na Conta Bancária 40.181-1, função 12 – Fonte Detalhe 00 (Gastos com Educação) totalizaram 294 milhões, concluindo que deveriam gerar correspondência no SICOM com a fonte 101 que não ocorreu devido às inconsistências do sistema; os pagamentos informados no arquivo OPS no banco – CTB, ao utilizarem a fonte 100 não geraram lastro com a fonte 101 e por isso foram expurgadas pela Unidade Técnica, mas se referem a gastos com MDE.

Os documentos constantes no CD - anexo (DOC III) e na tela do anexo VI demonstrariam que os movimentos lançados na Conta Bancária 40.181-1 foram carimbados com fonte 100, razão pela qual o estudo técnico não contemplou a real dimensão dos gastos com MDE. Assim, a defesa pede revisão e a consideração do montante de R\$ 282.595.058,22 no cômputo dos gastos com MDE.

Da mesma forma, a defesa pede a consideração do montante de R\$ 394.875,69 classificado como “sem fonte de recursos”, pois a análise realizada pela Unidade Técnica não teria considerado os valores líquidos pagos. Em relação a essa glosa, a CTGM apresenta a tabela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



constante da verificação dos relatórios juntados no DOC III e demonstrativo de empenhos juntado no DOC VII.

Tal pedido também corresponde aos gastos em ASPS expurgados pela Unidade Técnica, que totalizam R\$ 153.935.713,15.

A defesa alega que, conforme demonstrado nas planilhas (DOC III) e nas amostragens (DOC VIII), os pagamentos da função 10 vinculados à Saúde utilizaram a “fonte detalhe 00” e deveriam ter gerado correspondência no SICOM. Para a defesa, a ausência desta correspondência teve como consequência a não consideração destes pagamentos no cômputo dos gastos em ASPS.

Alega ainda que as planilhas juntadas no CD (DOC III) comprovam que os gastos expurgados compõem o percentual constitucional com ASPS.

2.5 Dos Pedidos

A defesa requer que sejam apreciadas as presentes razões e documentação comprobatória, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas do Município de Belo Horizonte referentes ao exercício financeiro de 2014, tendo em vista a obediência à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, CRFB/1988 e legislação infraconstitucional.

3. Análise Técnica

3.1. Da Tempestividade e da Legitimidade da Representação

A defesa foi apresentada de forma tempestiva, como se extrai do Termo de Juntada “AR”, a fls.185, e documento protocolizado sob o n. 5247510/2018.

Sobre a Legitimidade da Representação, observa-se que se trata de questionamento que a própria defesa trouxe à discussão nestes autos, buscando justificar o exercício da representação de Ente Federativo e do ex-agente público pela advocacia pública e, particularmente, pela Procuradoria-Geral do Município.

A decisão deste Tribunal de Contas no bojo do Recurso Ordinário n. 969.630, interposto pelo Município de Belo Horizonte, publicada no Diário Oficial de Contas (DOC) em 5/10/2017, admite a representação de ex-agente público pela Procuradoria-Geral do Município com amparo no item 1 da Ementa do Recurso Ordinário:

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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



A Unidade Técnica verificou que a então vigente Lei Municipal n. 9.011, de 1º de janeiro de 2005, 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).

O Sr. Márcio Araújo de Lacerda, responsável pelas contas municipais do exercício de 2014, foi citado nos termos do despacho, a fls. 43, para apresentar as alegações e/ou documentos que julgasse pertinentes, no prazo improrrogável de 30 dias em 17/4/2017.

Não obstante, o despacho do Conselheiro Relator, a fls. 46, ao determinar a juntada aos autos do documento protocolizado sob o n. 02124710/2017, em 30/5/2017, e deferir pedido de prorrogação de prazo, considera que as questões tratadas nos autos implicam apurações pormenorizadas nos documentos e sistemas informatizados do Município, cujas senhas se encontram de posse da gestão atual, motivo pelo qual foi intimado o Sr. Tomáz de Aquino Resende, Procurador-Geral do Município.

Ressalte-se que esta Unidade Técnica teve a oportunidade de manifestar-se contrariamente à representação do ex-Prefeito Municipal pela PGM por meio do Pedido de Reexame n. 1007894. No entanto, a partir da decisão proferida no Recurso Ordinário n. 969.630, há séria discussão sobre a representação pela PGM de ex-agentes públicos, tendo a maioria decidido pela legalidade. Não se afere, contudo, se a decisão tratou da expressão “agentes públicos” enquanto gênero que acoberta, além de servidores públicos, os agentes políticos.

Por outro lado, verifica-se que o processo se encontra em fase adiantada, tendo a PGM 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.

3.2. Dos Fatos

Promove-se, a seguir, a análise da argumentação trazida aos autos pela defesa.

3.3. Da Insegurança Jurídica e da Inconsistência da Recepção de Dados via SICOM

Como argumenta a defesa, a administração pública encontra-se em processo de transição e transformação com a finalidade de aperfeiçoar seus instrumentos de gestão, situação que se alinha com um contexto permeado por profundas e constantes mudanças no cenário mundial, pela evolução das tecnologias da informação e comunicação, e por incertezas de toda ordem.

Vislumbrando-se esse cenário evolutivo, foi concebido e implantado o SICOM, após um período de transição e adaptação com cursos, reuniões entre outros procedimentos, amplamente documentados e que contaram com a participação ativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Sob a perspectiva gerencial e de controle, o encaminhamento mensal das informações instituído no bojo do SICOM, constitui-se em oportunidade de melhoria de

processos de trabalho, como se pode apreender da análise realizada por BALANIUK (2017)¹⁰ ao discorrer sobre o assunto:

A rápida evolução das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) requer um olhar sempre atento às oportunidades que se criam continuamente para as organizações e que podem, se bem aproveitadas, engendrar saltos qualitativos nos seus processos de trabalho e nos seus resultados. Entretanto, a apropriação dessas evoluções tecnológicas pode requerer da organização mudanças de rumo, que por sua vez demandarão rearranjos internos, mudança de cultura e engajamento.

Reforçando a argumentação, a pretexto da predominância da tecnologia no cotidiano de todos, enfatiza-se o papel central dos sistemas de informatização no contexto atual do controle externo, consoante REIS, DACORSO e TENÓRIO (2015)¹¹:

Sistemas de informação podem ser definidos como um conjunto de cinco componentes: *hardware*, *software*, comunicação, pessoas e dados referentes a um dado contexto ou cenário, operando em conjunto. Esses componentes interligados e com um objetivo comum transformam dados em informações, que auxiliam as organizações em suas mais variadas operações, desde uma simples consulta a informações até como um suporte em complexos processos de tomada de decisão (O'Brien, 2011; Laudon e Laudon, 2011).

Para Loh (2014), o papel fundamental dos sistemas de informação é unir as tecnologias de informação, ou seja, *hardware*, *software* e comunicações à organização, pois são os sistemas de informação os responsáveis por determinar quais dados devem ser coletados e transformados nas informações que serão utilizadas pelas organizações em seus diversos processos.

Considerando-se que a defesa se equivoca quanto à citação de instrumentos normativos que disciplinam o assunto, recupere-se que, até a integração de requisitos para Prestação de Contas Anual (PCA) pelo SICOM, **as informações que a compõem eram enviadas pelo SIACE/PCA, nos termos da Instrução Normativa TCEMG n. 1, de 23 de dezembro de 2000¹², enquanto informações da gestão fiscal municipal eram recebidas pelo SIACE/LRF, nos termos da Instrução Normativa TCEMG n. 12 de 23 de dezembro de 2008¹³.**

10 BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). O controle da administração pública na era digital. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 291-317. Disponível em: <<http://bidforum.com.br/flipping/1903/html/index.html#>>. Acesso em: 21/1/2019.

11 REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antônio Luiz Rocha; TENÓRIO, Fernando Antônio Guimarães. A Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas municipais – um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública, 2015. p.233-234.

12 Dispõe sobre a apresentação e recebimento das Contas Anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

13 Dispõe sobre a remessa ao Tribunal de Contas do Estado, pelos Municípios, dos Relatórios de Gestão Fiscal - R.G.F. - e Resumido da Execução Orçamentária - R.R.E.O. - e do Comparativo das Metas Bimestrais de Arrecadação previstos na Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE/LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Por meio da Resolução TCEMG n. 7, de 27 de abril de 2011¹⁴, aprovou-se a implantação da solução tecnológica SICOM, no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a partir de 1º de janeiro de 2012. O SICOM abrange a remessa ao Tribunal de Contas, pelos jurisdicionados, das informações necessárias à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, da gestão fiscal, da folha de pagamento e da prestação de contas anual dos municípios mineiros.

A Instrução Normativa TCEMG n. 10, com vigência a partir de 1º/1/2012, dispõe sobre a remessa, pelos Municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do SICOM e a Resolução TCEMG n. 16, de 6 de novembro de 2012, institui e homologa os módulos Instrumentos de Planejamento e Acompanhamento Mensal do SICOM, a saber:

Art. 2º O módulo denominado Instrumentos de Planejamento compreende as informações pertinentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 3º O módulo denominado Acompanhamento Mensal compreende as informações mensais referentes à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades definidos no art. 5º da Instrução Normativa nº 10, de 14/12/2011.

Art. 4º As informações enviadas por meio do SICOM referentes ao exercício de 2013 e seguintes serão consideradas na prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo municipal, conforme disposto em ato normativo próprio.

Depreende-se dos dispositivos citados, que a instituição do SICOM ocorreu por meio de instrumento normativo publicado em abril/2011, mas que vigoraria a partir de janeiro de 2012. E quando da definição dos módulos que comporiam o SICOM, ou seja, **em novembro de 2012**, já se encontrava disciplinado que as informações enviadas por meio do SICOM seriam consideradas na prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo municipal, conforme disposto na referenciada Resolução TCEMG n. 16/2012.

Observe-se, ainda, que a comunicação do SICOM, de 22 de Julho de 2014¹⁵ já dispunha:

COMUNICAÇÃO

Assunto: Prestação de Contas Anual e Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais cientifica seus jurisdicionados de que, a partir do exercício de 2014, **as informações contidas nas remessas mensais**

¹⁵ Disponível em: < <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/page/64/>>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), previstas na Instrução Normativa n. 10/2011, serão consideradas para efeito de análise da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, após a devida consolidação anual pelo Tribunal e validação pelo jurisdicionado. A omissão do gestor municipal quanto à remessa dos dados ficará sujeita à apreciação desta Corte, podendo acarretar, além de efeitos jurídicos na esfera de sua competência, a configuração de contas não prestadas.

A adoção integral do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) deverá ser observado até o término do exercício de 2014, em consonância com a Portaria 634, de 19 de novembro de 2013, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_634_2013_Processo_Convergencia.pdf

Portanto, a consolidação das contas relativas ao exercício de 2014 deve basear-se no referido instrumento (NT 5/2013/CCONF/SUCON/STN/MF – DF). <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=40>

Conselheira Adriene Andrade

Assim, não se permite acatar a ponderação da defesa (a fls. 193v,) de que “no momento que o TCEMG mudou seu entendimento o Município já tratava informações seguindo as exigências constantes na Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011 e a mudança de parâmetros trouxe insegurança, vindo a gerar confusão nos dados disponibilizados”.

Como reforço, apresentem-se, por ordem cronológica, vastos instrumentos utilizados para a devida e profícua interlocução com os jurisdicionados:

1. a Resolução TCEMG n. 7/2011, aprova a implantação do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM);
2. a Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15, de 14 de dezembro de 2011, possibilitou a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal;
3. a Resolução TCEMG n. 16/2012 dispôs sobre a instituição e a homologação de módulos do SICOM;
4. na 1ª Conferência de Controle Externo realizada em 18 e 19 de abril de 2013, o SICOM foi debatido; assim como na série de Encontros Técnicos posteriores promovidos pelo Tribunal. A abertura dos encontros ocorreu em Belo Horizonte em 5 e 6 de junho de 2013;
5. no Fórum Técnico dos Municípios Mineiros promovido pela Associação Mineira dos Municípios (AMM), evento que ocorreu de 5 a 7 de novembro de 2013, foi realizado curso de capacitação para o SICOM;

6. o Portal do SICOM¹⁶ já disponibilizava, em 2013, boletins, comunicados, documentos de especificação, leiautes, orientações e tabelas;
7. em 25/7/2013, a Portaria Presidencial n. 82, ao estabelecer procedimentos para comunicação institucional interna e externa, possibilitou o advento da Central de Relacionamento com os Jurisdicionados (CRJ), apresentado na sessão plenária do dia 6/2/2013, e propiciou meios dos jurisdicionados obterem suporte para uso do SICOM. Destaca-se que o suporte ao sistema já acontecia, tendo o CRJ oficializado a comunicação Tribunal/Jurisdicionados;
8. nessa perspectiva, destacam-se os 1146 CRJs (de 22/10/2012 até 11/2/2019) enviados pelo Município ao TCEMG com fins de adaptações, correções e esclarecimentos acerca do sistema e outros assuntos;
9. no caso do Município de Belo Horizonte, diversas reuniões foram promovidas com a finalidade de se discutir o SICOM, como se observa, a título exemplificativo, no Relatório de Controle Interno do Município (exercício 2014)¹⁷:

Nesta perspectiva, os Gestores solicitaram uma reunião junto à área técnica do TCEMG para tratar dos entraves que se desenharam naquela oportunidade. A reunião ocorreu no dia 13/03/2014, sendo acompanhada pelas taquígrafas do TCEMG e, segundo registro da ata, tratou dos seguintes temas:

Ausência do campo de homologação do SICOM - Esse procedimento é exclusivo para Belo Horizonte em virtude da especificidade do nosso município, ou seja, é uma liberalidade para tentar resolver um problema de Belo Horizonte. Nós temos uma proposta em relação ao cronograma. A cópia de ambiente e deliberar até dia 21. (p. 137)

(...)

Percebe-se que a maior demanda do Município, qual seja: flexibilização da rastreabilidade da fonte de recurso do ingresso da receita até a liquidação da despesa, não foi acatada pelo TCEMG.

Foram realizadas diversas reuniões registradas em ata para adequar os sistemas municipais aos leiautes de 2013 e 2014 dentro das possibilidades do Município. Todavia, a área técnica e os gestores insistiram na impossibilidade de envio da “fonte sicom” nos arquivos CTB, OPS, AOP, EXT e AEX. (p. 138)

(...)

Em 09/12/2014 foi realizada nova reunião junto ao TCEMG-MG, em que o Município pediu esclarecimentos sobre o leiaute de 2014, sendo combinada a abertura de CRJ's para tratar do tema. (p.139)

¹⁶ Disponível em: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/>

¹⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, Controladoria- Geral do Município. Relatório de Controle Interno, Exercício Financeiro de 2014. <Disponível no Sicom>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Assim, comprova-se a ciência do Município de Belo Horizonte, assim como dos demais 852, de que, nos termos da Resolução TCEMG n. 16/2012, a prestação de contas anual seria realizada com informações provenientes do SICOM.

Esclareça-se que a defesa se equivoca ao argumentar, a fls. 192, que tal situação perdurou até a edição da Instrução Normativa TCEMG n. 3, de 29 de novembro de 2017, quando ficou estabelecido “que o sistema anterior não seria mais utilizado para fins de análise das contas dos municípios pelo TCEMG”. Observe-se que a Instrução Normativa TCEMG n. 3/2017 versa sobre o sistema SIACE/LRF e estabelece que “diretrizes para a fiscalização da gestão fiscal dos Municípios pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em cumprimento às normas estabelecidas pela Lei Complementar Federal n° 101, de 4 de maio de 2000, a partir do exercício de financeiro de 2018”, e seu art. 1° dispõe que:

Art. 1° A fiscalização do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal dos municípios, a partir do exercício financeiro de 2018, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa e será realizada com base nas informações enviadas por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom).

Assim, a base informacional tanto para PCA quanto para a Gestão Fiscal, oriundas das atividades municipais (orçamentarias, contábeis, financeiras, patrimoniais etc), são encaminhadas por meio do SICOM. Enfatize-se, contudo, que as análises técnicas realizadas nas perspectivas das unidades técnicas são regidas pelos normativos pertinentes às respectivas matérias.

Note-se que a própria defesa se encarrega de evidenciar problemas vivenciados no contexto do município, que ensejaram as questões relatadas pela Unidade Técnica, a fls. 192:

(...)importante informar que o sistema municipal para “controle automático das disponibilidades por fonte de recursos – arquivo CTB – ” ainda não foi finalizado e, inclusive, o Município já apresentou perante a Presidência dessa Corte de Contas, suas dificuldades e estratégia de desenvolvimento para finalização e incorporação das implementações tecnológicas.

Não resta dúvidas que, a despeito da declarada intenção do Município de implantar o controle automático das disponibilidades por fonte de recursos em 2019, ele não as têm nas contas relativas ao exercício 2014, em dissonância com os dispositivos regulamentares. O exercício de 2009 destaca-se no estabelecimento de regras para contabilização de recursos com controle por fonte/destinação, nos termos do Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Público¹⁸, volumes I e II, destacando-se o conceito de destinação de recursos (Volume I, Manual de Receita Nacional, p. 47):

A criação de vinculações para as receitas deve ser pautada em mandamentos legais que regulamentam a aplicação de recursos, seja para funções essenciais, seja para entes, órgãos, entidades e fundos. Outro tipo de vinculação é aquela derivada de convênios e contratos de empréstimos e financiamentos, cujos recursos são obtidos com finalidade específica.

O mecanismo utilizado para controle dessas destinações é a codificação denominada DESTINAÇÃO DE RECURSOS (DR) ou FONTE DE RECURSOS (FR). Ela identifica se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, indica sua finalidade.

O Volume II (Manual de Despesa Nacional, p.63) trata da fonte de recursos da despesa orçamentaria e conceitua:

Como mecanismo integrador entre a receita e despesa, o código de destinação/fonte de recursos exerce um duplo papel na execução orçamentária. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária esse código identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária. (...)

A matéria foi disciplinada no âmbito deste Tribunal de Contas com a publicação da citada Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe em seu art.1º:

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.

Mencione-se, por relevância, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual Técnico de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Aplicado à União, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para o exercício de 2009. 1ª edição, v.1 e v.2. Brasília, 2008.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Considerando-se o início das vigências dos normativos citados, há que se considerar também que o controle por fonte/destinação de recursos em contas bancárias era utilizado pela municipalidade mineira nas PCAs apresentadas em 2014.

A defesa argumenta, a fls. 193, que a Instrução Normativa TCEMG n. 3, foi editada em 10 de dezembro de 2014 e “fixou novos procedimentos e exigências a serem empregadas na Prestação de Contas do mesmo exercício de 2014” e utiliza-se do Princípio da Segurança Jurídica para questionar o que considera mudança da interpretação do Tribunal de Contas sobre as normas incidentes sobre a PCA enviada pelo Município.

Tal argumentação não merece prosperar, pois já se encontra amplamente comprovado que os municípios de Minas Gerais já tinham sido cientificados acerca da utilização do SICOM na consolidação da prestação de contas anual referente ao exercício 2014, consoante, entre outros elementos probatórios, dos termos da Resolução TCEMG n. 16/2012 e, ainda, de comunicados do SICOM, como o n. 18, de 23 de maio de 2014, ora transcrito¹⁹:

Considerando que as informações enviadas mensalmente pelos gestores municipais por meio do SICOM serão consideradas para efeito de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal – exercício 2014 (artigo 4º da Resolução nº 16/2012), sob pena de configuração de contas não prestadas;

A defesa afirma, a fls. 194v, que a Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011 tratou somente da implantação do SICOM. O que demonstra equívoco na menção de instrumentos normativos desta Corte; como já mencionado, a Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011 trata da “padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal” e não da implantação do SICOM.

Mencione-se que a padronização das informações contábeis, orçamentárias e financeiras, além de atender ao Princípio da Transparência, promove a consolidação das contas nos termos do § 2º do art. 50 da LRF:

¹⁹ Disponível em: < <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/page/67/>>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Por sua vez, a Instrução Normativa TCEMG n. 12/2011 dispunha a organização e apresentação das contas de governo anualmente prestadas (diretrizes) e não as regras e parâmetros para a verificação do cumprimento de disposições legais que versam sobre MDE e ASPS.

Dessa forma, o advento do SICOM não acarretou mudanças de interpretação pelo Tribunal de Contas na “aplicação de normas” que os jurisdicionados devem obedecer, **mas evidenciou o cumprimento/descumprimento de tais normas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.**

Note-se que, acerca do controle fonte/destinação de recursos, o SICOM viabilizou 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 com as respectivas contas bancárias (tanto as que arrecadaram os recursos como aquelas que promoveram o respectivo pagamento), mas como declarado, o Município de Belo Horizonte não tem o controle por fonte/destinação de recursos.

3.4. Dos Demais Esclarecimentos

A defesa discorda da conclusão desta Unidade Técnica no bojo do reexame, que conclui pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do município em razão do descumprimento do limite constitucional, disposto no art. 212 da CRFB/1988 e alega que a documentação juntada aos autos em 6/6/2017 e em 6/11/2017 demonstram os gastos realizados com MDE e comprovam o cumprimento do dispositivo constitucional.

Argumenta, a fls. 195v, que “independente da sistemática de lançamento por fonte de destinação de recursos, o Município demonstrou que materialmente cumpriu com o percentual constitucional previsto pelo art. 212 da CR/1988 e art. 198, § 2º, III da CR/1988”.

A análise da documentação juntada não evidencia que o Município realiza a segregação de recursos ordinários e vinculados por meio de suas contas bancárias, conforme demonstrado nas tabelas a fls. 164 e 165v, e não comprovou o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e inciso I do art. 50 da LRF, bem como de instruções deste Tribunal.

Destaque-se que, de acordo com o estudo técnico de fls. 159/182, verificou-se situações em que contas arrecadoras de recursos vinculados transferem recursos para contas arrecadoras de recursos ordinários, como no exemplo das transferências de recursos da Conta 7.107-2 PBH FUNDEB para a Conta 40.181-1 PBH, a fls. 173/176v.

As transferências bancárias da Conta 40.181-1 para outras contas, devido à ausência do controle por fonte/destinação de recursos, não permitem identificar se essas contas administram recursos ordinários ou vinculados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



O porte e a complexidade do Município de Belo Horizonte (115.294 empenhos e com 1.354 contas bancárias) tornam ainda mais patente a obrigatoriedade do controle por fonte/destinação de recursos para o exercício do controle financeiro incidente sobre suas contas e verificação de atendimento dos dispositivos constitucionais. Cite-se, ainda, que a movimentação da Conta 40.181-1 pesquisada no SICOM gerou um relatório em PDF de 1121 páginas. O mencionado controle permitiria a realização do estudo técnico nos moldes aplicados aos demais municípios.

A defesa invoca a observância do Princípio da Verdade Material em conformidade com o art. 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, citando, a fls. 196, o Processo n. 1.046.849, 35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara de 20 de novembro de 2018, e alega que nos processos “sob a jurisdição desta Casa deve vigorar o princípio da verdade material, conforme art. 104 do Regimento Interno, devendo qualquer presunção, neste estágio processual, diante das circunstâncias do caso e da dúvida instalada, militar a favor do Município e do gestor, até posterior apuração dos fatos”.

Esta Unidade Técnica entende que o Tribunal de Contas, ao estruturar a forma de encaminhamento digital e mensal das informações orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais por meio do SICOM, promoveu um ganho qualitativo/quantitativo nas análises empreendidas pelo Tribunal de Contas, e fortaleceu o Princípio da Verdade Material, evidenciando eventuais irregularidades praticadas no contexto dos municípios, as quais não se verificava no modelo SIACE/PCA.

Mas além de tais propriedades, o sistema tornou-se uma ferramenta de gestão para os jurisdicionados, evidenciando inconsistências formais na remessa de informações, anteriormente à consolidação da prestação de contas. Vislumbrando-se os atributos: precisão, completude, confiabilidade, relevância, acessibilidade, segurança, entre outros, o SICOM permite o fluxo, a organização e a guarda dos dados/informações, de forma a promover a produção de informação/conhecimento por meio de relatórios.

Nessa linha argumentativa, verifica-se que o Princípio da Verdade Material foi amplamente atendido por este Tribunal, bastando para tanto observar o elevado número de substituições e prorrogações no envio das remessas ao SICOM. A Tabela 1 demonstra que a última remessa enviada por meio do módulo Acompanhamento Mensal ocorreu em agosto de 2015 e as informações relativas aos 12 meses do exercício de 2014 correspondem a 93 remessas, tendo-se obtido sucesso em 92:

TABELA 1

Remessas do Módulo Acompanhamento Mensal 2014

Órgão: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Exercício Envio	Mês Referência	Quant. Remessas Enviadas	Quant. Remessas com Sucesso	Data envio da primeira Remessa	Data envio da última Remessa com Sucesso	Data Limite de Envio	Situação	Download Remessa	Código Acompanhamento
2014	1	13	13	17/12/2014 17:29:41	15/08/2015 11:23:09	30/05/2014	Válida	606647943	606647942
	2	17	16	03/02/2015 10:06:05	15/08/2015 13:45:55	30/05/2014	Válida	606647948	606647947
	3	10	10	19/02/2015 18:56:47	15/08/2015 16:14:41	28/06/2014	Válida	606651736	606651735
	4	7	7	10/03/2015 16:12:39	15/08/2015 18:30:49	28/06/2014	Válida	606651738	606651737
	5	6	6	26/03/2015 05:45:39	15/08/2015 21:09:00	28/07/2014	Válida	606651740	606651739
	6	7	7	31/03/2015 15:40:06	16/08/2015 11:35:51	11/08/2014	Válida	606654925	606654924
	7	6	6	09/04/2015 16:46:23	16/08/2015 15:35:52	09/09/2014	Válida	606659239	606659238
	8	6	6	15/04/2015 19:07:39	17/08/2015 15:37:17	10/10/2014	Válida	606735386	606735379
	9	6	6	22/04/2015 11:13:39	17/08/2015 19:08:49	10/11/2014	Válida	606763073	606763072
	10	5	5	30/04/2015 15:59:57	17/08/2015 22:35:43	10/12/2014	Válida	606770083	606770082
	11	5	5	06/05/2015 15:35:21	18/08/2015 07:11:14	19/01/2015	Válida	606770087	606770086
	12	5	5	13/05/2015 09:30:19	18/08/2015 16:41:51	20/02/2015	Válida	606852515	606852172
	Subtotal	93	92						

Neste cenário, observa-se a ausência do controle por fonte/destinação de recursos e segregação dos recursos ordinários e vinculados, como admitido pela defesa e registrado no Relatório de Controle Interno do Município de Belo Horizonte/2014 (p. 29, disponível no SICOM)²⁰, extraindo-se trechos desse relatório para corroborar tal conclusão no título que trata dos restos a pagar:

A SMF manifestou-se por meio do Ofício GAB-SMF/AGM nº 177/2015, datado de 02 de março de 2015:

“Ressalta-se que os Restos a Pagar Não Processados inscritos com recursos ROT para gastos com educação no exercício 2014 não foram computados na determinação do limite constitucional de gastos porque não foi possível identificar a disponibilidade financeira com recursos ROT vinculada às ações de educação. Para fins da verificação da disponibilidade financeira para acobertar os restos a pagar inscritos, a SMATES deveria identificar as contas bancárias dos recursos vinculados com aplicação em educação para indicação no Relatório de Aplicação Constitucional com Ações de Educação do SOF – Sistema orçamentário, financeiro e contábil.

Embora constasse na programação da SMF/SMATES para 2014, não foi possível implantar as alterações no Sistema SOF para atendimento da recomendação contida no Relatório Conclusivo de Auditoria Extraordinária 084/2013.

As mudanças necessárias são mais complexas que as inicialmente previstas. Exigirá um grande esforço das áreas de planejamento, orçamento, financeiro, contábil e de tecnologia da informação, que implicará na reformulação de vários módulos do SOF. Não há como ser executado sem antes ser precedido de um completo levantamento e redesenho dos atuais processos a ele vinculados, o que exigirá tempo, recursos humanos, financeiros e de tecnologia, não disponíveis no momento.

Além disso, conforme já apontado pelo Relatório Preliminar de Auditoria Extraordinária 226/2014, o Município de Belo Horizonte apresentou insuficiência financeira para o pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar no exercício de 2014.

²⁰ SMF – Secretaria Municipal de Finanças, SMATES – Secretaria Municipal Adjunta do Tesouro, ROT – Recursos Ordinários do Tesouro.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Na sequência, cite-se o Relatório de Controle Interno/2014 (p. 137) que menciona reunião realizada em 13/3/2014, que tratou, dentre outros temas, do arquivo Contas Bancárias (CTB):

CTB Contas Bancárias

Problema 1: não é possível, neste momento, fornecer a fonte de recursos para todas as movimentações financeiras que o município realiza.

Contas arrecadadoras

Contas de transferências constitucionais

O TCEMG respondeu a ocorrência 88351 sobre valores a classificar por fonte, conforme abaixo

Dentro deste item não tem uma flexibilização às exigências que são impostas no lay out com relação às contas bancárias em relação à fonte de recurso. Dentro da área técnica a gente não tem como formalizar essa questão (englobando o subitem a,b,c e problema 2). Poderá haver formulação por parte da Prefeitura de Belo Horizonte para posterior discussão interna na Casa.

Há que se mencionar, enfim, a manifestação da defesa de fls. 196:

A Secretaria Municipal da Fazenda – SMF – no ofício SMFA-PGM/EXTER N. 020/2018 – DOC II -, está envidando esforços para adequar seu sistema às determinações desse Tribunal relativas à implantação da conta única e do controle por fontes, com desenvolvimento da ferramenta necessária para extração dos dados do SOF para remessa ao SICOM e, conseqüentemente, com implementação da Fonte de Recurso – Arquivo CTB – contas Bancárias do Módulo Acompanhamento Mensal. Assim, a reforçar a transparência e certeza no cumprimento de percentuais constitucionais, o Município também propõe disponibilizar acesso pleno ao SOF para o corpo técnico desse Tribunal. (...) (grifo nosso)

Diante de tais constatações, no momento, a verificação “*in loco*” proposta pela defesa não atenderia aos normativos que disciplinam a remessa de informações por meio do SICOM. Há que se considerar que, a partir do exercício de 2014, as informações contidas nas remessas mensais ao SICOM, **previstas na Instrução Normativa TCEMG n. 10/2011**, foram consideradas para efeito de análise da prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo Municipal, após a devida consolidação anual pelo Tribunal e validação pelo jurisdicionado. Importante citar, nesse contexto, o art. 7º da Instrução Normativa TCEMG n. 3/2014:

Art. 7º As alterações nas informações constantes da prestação de contas anual realizadas no curso da tramitação processual implicarão a substituição das informações remetidas ao SICOM.

Contudo, o acesso ao SOF pode ser considerado na perspectiva de outras análises, sugerindo-se envio de proposta à Superintendência de Controle acerca da possibilidade de se analisar o acesso direto às informações do Município em auditoria de dados, por exemplo.

Registre-se que o controle deve ser considerado na apuração dos gastos relativos à MDE e as ASPs, motivando a retificação do estudo a fls. 136/151. As alterações nas informações



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



constantes da prestação de contas anual realizadas no curso da tramitação processual implicarão a substituição das informações remetidas ao SICOM nos termos do art. 7º da Instrução Normativa TCEMG n. 3/2014.

A defesa cita a Contadoria-Geral do Município, a fls. 196v, alegando que “apesar do Município não possuir o controle automatizado de fontes de recursos nas contas bancárias, isso não o impede de garantir a devida aplicação dos recursos em MDE e ASPS, **uma vez que é possível este controle pela apuração da Receita Arrecadada e Despesa Empenhada, Liquidada e Paga por Fonte de Recursos**”.

As movimentações bancárias evidenciadas em reexame por meio do relatório do SICOM, a fls. 173/180, demonstram que, dado o volume de operações e as diversas transferências entre contas, o controle por fonte/destinação de recursos se constitui na forma consistente para se iniciar a apuração dos gastos com MDE e ASPS.

Contrariando o alegado pela defesa, como já evidenciado, não há falta de normatização e orientação sobre o assunto, bastando mencionar o plexo normativo citado nestes autos, notadamente, as disposições da LRF, Manuais da STN e instruções deste Tribunal.

A Contadoria-Geral do Município argumenta, a fls. 197v:

O parâmetro utilizado por esta casa que busca informações do campo codFonteCTB do registro “12 – Movimentação Financeira das Ordens de Pagamento” do arquivo OPS para verificar o gasto com MDE onde a base de cálculo busca as informações do arquivo REC do campo codFonteRecursos, não nos parece coerente por utilizar na base de cálculo informações estritamente orçamentárias e para apurar o gasto com MDE utilizar de informações financeiras.

Contudo, esta Unidade Técnica já se pronunciou sobre tal procedimento e a fundamentação normativa para adotá-lo, a fls. 159/182, notadamente, dispositivos da LRF (parágrafo único do art. 8º e inciso I do art. 50, § 8º do art.1º da LRF) e instruções normativas deste Tribunal de Contas (Instrução Normativa TCEMG n.13/2008 e § 1º do art. 2º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008).

Sobre os apontamentos trazidos pela Contadoria (a respeito do Comunicado SICOM n. 14/2018, de 5 de julho de 2018), sobre algumas inconsistências que levaram interpretações equivocadas dos gastos em educação, enfatize-se entendimentos da Diretoria de Controle Externo dos Municípios relacionados à possibilidade de se considerar as despesas pagas com fonte 100 e 200 (recursos ordinários) como gastos com MDE e ASPS, condicionada ao controle por fonte/destinação de recursos que permita identificar os pagamentos das despesas ordinárias e despesas vinculadas. A excepcionalidade se justifica pelo fato de a receita orçamentária, identificada como fonte 100 ou 200, ser a mesma receita que custeia despesas com MDE e ASPS, fontes 101 e 102.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



No que tange aos expurgos considerados como indevidos pela defesa, “Dos Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – (dos expurgos indevidos do montante de R\$ 282.595.058,22 e do montante de R\$ 394.875,69); a fls. 198v” e “Dos Gastos em Ações e Serviços Públicos da Saúde – ASPS – (dos expurgos indevidos do montante de R\$ 153.935.713,15), a fls. 199v”, encontram-se mantidos os apontamentos do estudo técnico de fls. 159/182v porque não foram apresentadas justificativas que o desconsiderassem.

A defesa aponta, a fls. 198v que, em teste feito por amostragem²¹, esta Unidade Técnica considerou as retenções no cômputo dos gastos com MDE e não contemplou os valores líquidos pagos por meio do arquivo CTB (contas bancárias).

Não obstante, o tratamento dado às retenções já foi objeto do estudo técnico de fls. 168v, segundo o qual restou demonstrado que a regra do SICOM sobre as retenções contempla as ordens de pagamento com mais de uma fonte e identifica as relativas à MDE e a ASPS. A amostragem apresentada pela defesa apenas confirma a regra do SICOM aplicada sobre as remessas do exercício de 2014 que considerava as retenções.

Acerca da movimentação da Conta Bancária 40.181-1, presente na documentação juntada aos autos (CD Anexo, DOC III, a fls. 228, e DOC VI, a fls. 247), a defesa reconhece, a fls. 199, que as despesas pagas utilizando essa Conta foram “carimbadas” com fonte 100 e, “assim, o órgão técnico não conseguiu visualizar a real dimensão dos gastos com MDE”. Enfatize-se, que em razão disso, não é possível demonstrar a vinculação das receitas arrecadadas às respectivas despesas pagas. A alegação reforça a constatação da ausência do controle por fonte/destinação de recursos, situação já identificada pela Unidade Técnica, e por isso não dirime os apontamentos realizados a fls. 159/182.

A planilha “Amostragem SOF x SICOM Ensino”, com 14.036 linhas, presente no Relatório Contas Pagas em Excel Função 10 e 12 Fonte 00 sem RP 2014 (DOC III, CD – anexo a fls. 228), elaborada pela defesa, demonstra que outras contas bancárias além da Conta 40.181 pagam despesas com MDE. Contudo, não trata das transferências financeiras para outras contas e não identifica as contas que administram recursos vinculados. Ressalta-se que o relatório Pagamento Base de Cálculo e Caixa/Bancos do SICOM informados pelo Município, caso tivesse o controle fonte/destinação de recursos, permitiria a análise proposta pela planilha anexada.

²¹ Constante no DOC IV e no CD – DOC III. Amostragem referente ao Empenho 5158 conforme defesa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



A mesma linha de raciocínio aplicada à verificação de gastos com MDE foi adotada pela defesa quanto aos gastos com ASPS, a fls. 199v. Esta Unidade Técnica verificou no Relatório Contas Pagas em Excel Função 10 e 12 Fonte 00 sem RP 2014 as planilhas juntadas no CD (Relatório Amostragem SOF x SICOM Saúde e Relatório Pagtos Função 10) com o mesmo critério aplicado aos gastos com MDE acima relatado e discorda da defesa sobre a comprovação de forma hialina, “que os gastos que foram expurgados por esse Tribunal também compõem o percentual constitucional com Ações e Serviços Públicos da Saúde”, a documentação juntada não permite a conferência dos recursos recebidos e despendidos no pagamento dos gastos com MDE e ASPS, por conta bancária, que permita a verificação da segregação de recursos ordinários e vinculados utilizando o controle por fonte/destinação de recursos que possibilitaria o cômputo nos gastos das despesas glosadas e pagas com as contas identificadas com fonte/destinação de recursos 100.

Assim, analisada a documentação juntadas aos autos²², a fls. 203/256, confirma-se a necessidade de sistematização das informações orçamentárias e financeiras do Município de Belo Horizonte visando à verificação das contas conforme critérios estabelecidos nos dispositivos legais, também aplicados aos demais municípios do Estado.

4 Conclusão

A Unidade Técnica mantém os apontamentos constantes no estudo a fls. 159/182, considerando que a documentação juntada aos autos não trouxe elementos que sanassem as irregularidades registradas no estudo técnico, notadamente, diante da confirmação da ausência do controle por fonte/destinação de recursos admitida pela defesa, a fls. 197.

Ressalta-se que o Município tem o referido controle em seus orçamentos. Contudo, não o tem em suas contas bancárias, a sua existência caracterizaria o controle financeiro dos gastos. Ademais, não há segregação dos recursos ordinários dos recursos financeiros como demonstrado nas movimentações entre contas identificadas no SICOM, a fls. 171/180.

Acerca da inspeção “in loco”, esta Unidade Técnica entende que não seria profícua porque já se admitiu a inexistência do controle por fonte, mas considera procedente o envio da proposta à Superintendência de Controle Externo para auditoria de dados.

Assim, considerando o estudo realizado a fls. 159/182, o total aplicado na Função 12 – Educação foi 19,52% da base de cálculo, em desacordo com o art. 212 da CRFB/88, Emenda Constitucional n. 53/06, Lei n. 9.394/96 e Lei n. 11.494/07.

²² (DOC III, IV, V, VI, VII e VIII)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



O total aplicado na Função 10 – Saúde foi 16,41% da base de cálculo nos termos do art. 198, §2º, III da CRFB/88, Lei Complementar n. 141/2012 e Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

Pelo exposto, a Unidade Técnica conclui nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG), pela rejeição das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte pelo descumprimento do limite constitucional disposto no art. 212 da CRFB/88.

Belo Horizonte, em 22 de março de 2019.

Marcelo Gomes Penido
Analista de Controle Externo
TC 2726-7

Denise Maria Delgado
Analista de Controle Externo
TC 1419 0