



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 959011/2014
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Responsável: Márcio Araújo de Lacerda (Prefeito)

RELATÓRIO

1. Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte, referente ao exercício de 2014, encaminhada ao Tribunal de Contas via SICOM para análise.

2. Após análise inicial, fls. 20/39, a unidade técnica concluiu que as irregularidades apuradas nos autos e listadas a seguir poderiam ensejar a rejeição das contas, em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da LC nº 101/2000 (Lei Orgânica do TCEMG):

- a) aplicação do percentual de **14,61%** da Receita Base de Cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, não obedecendo o mínimo exigido no art. 198 § 2º da CR/88, LC nº 141/2012 e IN nº 05/2012;
- b) aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino tendo sido aplicado somente **15,76%** da Receita Base de Cálculo.

3. Em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi determinada a **citação** do Prefeito de Belo Horizonte no exercício de 2014, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, conforme despacho de fl. 43. Em cumprimento ao despacho, foi apresentada a documentação de fls. 52/75, subscrita pelo Sr. Hércules Guerra, Procurador-Geral Adjunto Tributário, contendo um DVD à fl. 61.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

4. Após análise da documentação, fls. 78/80, a Coordenadoria de Avaliação e Fiscalização da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, por intermédio da Diretoria de Controle Externo dos Municípios, fls. 81/81v, **intimou** o Município de Belo Horizonte para:

- o envio das informações, por meio eletrônico, dos restos a pagar de exercícios anteriores pagos no exercício de 2014, relacionados a Saúde e Educação, e os respectivos comprovantes de pagamentos tais como notas fiscais ou documentos equivalentes.

As informações relacionadas aos restos a pagar deverão estar organizadas em planilhas, (uma planilha para saúde e outra para educação) nos formatos “xls” ou “csv”, semelhante ao apresentado pelo município nas pcas de 2012 e 2013. O detalhamento da planilha é o seguinte:

- 1 Número do empenho
- 2 Órgão/Unidade Orçamentária
- 3 Descrição do Empenho
- 4 Classificação Orçamentária
- 5 Data do Empenho
- 6 Fonte do Empenho (conforme utilizado pelo município no SICOM PCA 2014)
- 7 Valor do Empenho
- 8 Nº Nota Fiscal ou Documento Congênere
- 9 Data de Pagamento
- 10 Valor Pago
- 11 Fonte Pagamento
- 12 Credor
- 13 Conta Bancária

Os documentos que comprovem os pagamentos dos restos a pagar dos exercícios anteriores no exercício de 2014 deverão estar organizados em ordem cronológica do empenho e no formato “pdf”. Os arquivos contendo os documentos deverão ser organizados por função de governo, saúde e educação. Sendo um arquivo “pdf” para saúde e outro para educação.

- Para fins de considerações dos valores de “Outras Baixas” como pagamento realizado, o município deverá esclarecer como executa as despesas (liquidação e pagamento) por meio de Nota de Lançamento Contábil utilizando os arquivos OBELAC e OPS do SICOM cujos valores repercutem na coluna “Outras Baixas” dos relatórios do SICOM.

5. Em atendimento à solicitação da unidade técnica do Tribunal, foi apresentada a documentação de fls. 84/134, subscrita pelo Procurador Municipal Hércules Guerra.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

6. Após análise da documentação, a Coordenadoria de Avaliação e Fiscalização da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte concluiu no relatório técnico de fls. 136/140:

O presente reexame amparou-se na documentação trazida aos autos pelos defendentes, em atendimento aos apontamentos ocorridos no exame inicial, a fls. 23v, 26 e sintetizadas a fls. 30. Conforme o reexame efetuado, verificou-se que foram sanadas as irregularidades nas contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, razão pela qual propõe-se a aprovação das contas em conformidade com o disposto no inciso I, art. 45 da lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

7. Por meio do parecer de fls. 152/153v, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte, referentes ao exercício de 2014**, com arrimo no art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008.

8. Em seguida, às fls. 154/154v, o Relator determinou o retorno dos autos ao órgão técnico para esclarecimentos e análise sobre:

- a) a pertinência ou não da exclusão formalizada no primeiro estudo técnico das despesas correlatas à educação e saúde (fontes 101 e 102), pagas com fonte 100 ou “sem fonte de recursos”, esclarecendo quais os critérios técnicos adotados que justifiquem a inclusão dos pagamentos realizados com “fonte não definida” e a exclusão daqueles “sem fonte de recursos” dos gastos com educação e saúde;
- b) a alegada divergência na receita Base de Cálculo para verificação dos percentuais aplicados na educação e saúde apontada na defesa;
- c) a inclusão ou não dos gastos com inativos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme requerido na defesa.

9. Em resposta, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte elaborou o relatório técnico de fls. 159/170v e concluiu:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Promovido o devido reexame e retificação do estudo técnico de fls. 136/151, contemplando-se, ademais, os esclarecimentos à determinação do Conselheiro Relator, esta Unidade Técnica conclui nos termos a seguir discriminados:

1. consideração dos pagamentos realizados por meio de “Outras Baixas” na apuração das despesas com MDE e ASPS conforme o tópico 3.2, no exame inicial de fls. 20/42 e no reexame de fls. 136/151;
2. manutenção das glosas relacionadas às despesas com MDE e ASPS pagas na fonte 100 e as despesas sem fonte de recurso realizadas no estudo inicial;
3. exclusão de pagamentos “sem fonte de recursos”, tendo em vista que tais pagamentos não identificaram as fontes de pagamento e as contas bancárias correspondentes (tópico 3.4);
4. inclusão da Receita de Dívida Ativa de IVVC (Receita sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos) na base de cálculo para a apuração dos gastos relativos a MDE e ASPS conforme pedido da defesa, nos termos do estudo constante no tópico 3.5. A unidade técnica verificou que o sistema SICOM não recepcionava informações relativas a essa receita no exercício de 2014;
5. manutenção do entendimento de que as despesas com inativos e pensionistas não representam gastos com MDE, nos termos da análise empreendida no tópico 3.6, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394 de 1996 e § 1º do art. 6º da Instrução Normativa nº 13 de 2008 deste Tribunal, alterada pela Instrução Normativa TCEMG nº 9/2011;
6. manutenção do estudo de fls. 136/151 que já havia considerado os Restos a Pagar Inscritos em Exercícios Anteriores e pagos no exercício de 2014.

Destaque-se que os estudos técnicos foram realizados com base nas informações enviadas pelo Município por meio do SICOM, conforme regramento aplicado a todos os municípios, razão pela qual não se permite acatar a ponderação da defesa de considerar as informações encaminhadas pela Controladoria Geral, enfatizando-se que ambas deveriam refletir o mesmo numerário porquanto supõe-se de mesma fonte.

Considerando o estudo realizado no tópico 3.3 deste relatório, o total aplicado na Função 12 – Educação foi 19,52% da base de cálculo, em desacordo com o art. 212 da CR/88, Emenda Constitucional nº 53/06, Lei nº 9.394/96 e Lei nº 11.494/07; e o total aplicado na Função 10 – Saúde foi de 16,41% da base de cálculo nos termos do art. 198, § 2º, III da CR/88, Lei Complementar nº 141/2012 e Instrução Normativa TCEMG nº 05/2012.

Pelo exposto, a Unidade Técnica conclui nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 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 CR/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. Tendo em vista os novos apontamentos apresentados pela unidade técnica, o Relator determinou a **citação** do Prefeito de Belo Horizonte no exercício de 2014, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, conforme despacho de fl. 183.

11. Em cumprimento ao despacho, foi apresentada a documentação de fls. 188/256, subscrita pelo Sr. Hércules Guerra, Procurador Municipal, contendo um CD à fl. 228.

12. Após análise da defesa, a Coordenadoria de Avaliação e Fiscalização da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte elaborou o relatório técnico de fls. 259/271v e concluiu:

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 nº 53/06, Lei nº 9.394/96 e Lei nº 11.494/07.

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 nº 141/2012 e Instrução Normativa TCEMG nº 5/2012.

Pelo exposto, a Unidade Técnica conclui nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 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.

13. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do despacho de fl. 272.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

FUNDAMENTAÇÃO

Do descumprimento do índice constitucional para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE

14. Em primeiro lugar, a emissão de novo parecer do Ministério Público de Contas é necessária para a formulação de seu juízo, dessa feita adequado ao contexto fático e jurídico intrincado nesse processo de prestação de contas de instrução aprofundada, embora já haja manifestação ministerial anterior que concluíra pela emissão de parecer prévio de aprovação das contas, em outro momento processual e instrutório.

15. Pois bem. Cotejando as manifestações técnicas de fls. 136/151 e 259/271v com as defesas apresentadas às fls. 84/134 e 188/256, é possível extrair do contexto probatório aprofundado desse processo os seguintes pontos ainda controvertidos em relação ao cálculo do índice de despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE:

- a) procede ou não a exclusão pela unidade técnica das despesas que foram pagas com fonte 100 ou “sem fonte de recurso” no valor de R\$ 282.595.058,22, apesar de empenhadas na função 12 (Educação) e fonte 101 por meio de contas bancárias?
- b) procede ou não a exclusão pela unidade técnica das despesas que foram pagas sem fonte de recursos no valor de R\$ 394.875,69?
- c) procede ou não a exclusão das despesas com inativos e pensionistas no importe de R\$ 176.600.000,00 (fl. 58)?

16. Sobre os itens “a” e “b”, a defesa arguiu que a exclusão era indevida pois logrou comprovar que as despesas incluídas na prestação de contas ocorreram na área da MDE,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

por meio da movimentação das contas bancárias, em conformidade com o princípio processual da busca da verdade material, malgrado houvesse divergência no registro das despesas em relação à sua fonte de recursos.

17. Já a unidade técnica reiterou que, embora os empenhos tenham sido feitos formalmente na fonte 12 (Educação), a fonte dos recursos utilizados era 100, referente a recursos ordinários. Além disso, em contraponto, a unidade técnica analisou duas contas com maior movimentação (cc 40181-BB e 58043-0-BB) e apurou que elas não movimentavam exclusivamente recursos vinculados à educação, ao contrário do que determinam os arts. 17, da Lei Federal nº 11494/2007 e 1º, §8º, da IN TCEMG nº 13/2008, que exigem depósito dos recursos vinculados em conta bancária específica.

18. Em outras palavras, a unidade técnica alegou que não haveria como computar esses valores simplesmente porque foram comprovadas as movimentações financeiras em contas correntes do município e com empenho formalmente atrelado à fonte 12, já que as despesas pagas com tais recursos se originaram de fonte 100 e as contas bancárias em questão não eram específicas para recursos vinculados à educação.

19. A argumentação da defesa sobre o princípio da verdade material poderia ser adotado caso o município tivesse respeitado as normas que exigem a movimentação financeira de recursos destinados a ações de MDE em conta específica, exatamente para que fosse possível aferir com segurança se a origem dos recursos e sua destinação tivessem relação com educação. De fato, a verdade material nos presentes autos expressaria a impossibilidade de considerar o montante que transitou nas contas bancárias não específicas como recursos aplicados na educação. O descumprimento reiterado pelo município de regras sobre vinculação e conta específica na área de educação há muito consolidadas deve direcionar o ônus da prova no caso concreto ao município, que não se desincumbiu, conforme analisado pela unidade técnica.

20. Assim, tendo as despesas excluídas sido feitas em fonte 100 ou sem fonte determinada, não há elementos nos autos que demonstrem a sua pertinência à área de educação, mantendo-se a conclusão técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

21. Em relação ao item “c”, sobre a exclusão do montante de despesas com inativos na área de educação, a questão jurídica é de fácil deslinde e já foi resolvida pela Lei Complementar nº 141/2012 e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais desde 2012/2013, no processo de Termo de Ajustamento de Gestão nº 862.943¹ pela impossibilidade desse cômputo a partir de 2014, considerando a necessidade de adequação das contas estatais à nova posição jurisprudencial em 2012 e a clara ausência de pertinência entre as despesas com inativos e ações efetivas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

22. Assim, no exercício de 2014, o Município de Belo Horizonte alcançou o percentual de **19,52%** da receita base de cálculo em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo, portanto, o disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Do descumprimento do índice constitucional de ações em serviços público de saúde

23. A unidade técnica, no reexame de fls.159/170v, já havia reconhecido a inclusão de despesas no computo do índice constitucional de ações em serviços público de saúde, de forma a reconhecer o percentual de 16,41% da base de cálculo nos termos do art. 198, §2º, III da CR/88, da Lei Complementar nº 141/2012 e da Instrução Normativa TCEMG nº 05/2012.

¹ TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG) – ADMISSIBILIDADE (ART. 15, § 3º, DA RESOLUÇÃO DO TCEMG N. 01/2012) – CELEBRAÇÃO ENTRE O ESTADO E O TRIBUNAL DE CONTAS – OBJETO: DEFINIÇÃO DE UM PERÍODO PARA ADEQUAÇÃO GRADUAL DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ESCALONAMENTO ATÉ 2014 PARA ALCANCE GRADUAL DAS METAS PACTUADAS – COMPROMETIMENTO DO JURISDICIONADO AO CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES MÍNIMOS PREVISTOS NOS ARTS. 198 E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 – ACOMPANHAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS TERMOS AJUSTADOS POR MEIO DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES, DILIGÊNCIAS E NOS PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE 2012, 2013 E 2014 – PREVISÃO DE RESCISÃO – CASO EM QUE SE EXIGIRÃO, DESDE LOGO, O CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS – CONFIGURAÇÃO DE UM PRUDENTE COMPROMETIMENTO DO GOVERNO DO ESTADO PARA O CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE, EM DESTAQUE, DA LEI COMPLEMENTAR N. 141/2012 E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 13/2008 E ALTERAÇÕES – TAG APROVADO E HOMOLOGADO PELO TRIBUNAL PLENO.

1) Verifica-se que a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão sob exame efetivamente representa um prudente comprometimento do Governo do Estado para o gradual cumprimento dos índices mínimos constitucionais de aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, à luz da legislação vigente, em destaque a Lei Complementar n. 141/2012 e a Instrução Normativa n. 13/2008 com suas alterações.

2) Assim, diante da anuência do Governo com os termos da minuta apresentada pelo Relator, foi o presente TAG assinado, que ora se aprova e homologa.

(TCE/MG – Tribunal Pleno – Sessão de 25/04/2012 – DOC de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

24. Diante da abrangente e pertinente análise técnica sobre esse tópico, entendo que o município de Belo Horizonte cumpriu o índice constitucional de saúde.

CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, tendo em vista o descumprimento do limite constitucional de aplicação na educação disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988, **OPINO** pela emissão de parecer prévio de **REJEIÇÃO** das contas do chefe do executivo municipal de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2014, de responsabilidade do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito Municipal à época, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Belo Horizonte, 04 de abril de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)