

Processo: 1046849
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Órgão: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Responsável: Alexandre Kalil, prefeito do Município à época
Exercício: 2017
Procuradores: Castellar Modesto Guimarães Filho, OAB/MG 21213; Hércules Guerra, OAB/MG 50693; Leonardo de Araújo Ferraz, OAB/MG 94001; Marlus Keller Riani, OAB/MG 77384; Tomaz de Aquino Resende, OAB/MG 43268
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 9/8/2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR. REGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO. ACOLHIMENTO. MÉRITO. EXAME DOS PROCEDIMENTOS INSERIDOS NO ESCOPO DE ANÁLISE DEFINIDO PELA ORDEM DE SERVIÇO TCEMG N. 01/2018. ABERTURA, EXECUÇÃO E ALTERAÇÕES DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESAS COM PESSOAL. METAS 1 E 18 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. REGULARIDADE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Deve-se, na elaboração do Demonstrativo das Metas Anuais e na apuração dos respectivos resultados primário e nominal, observar os critérios e metodologia de cálculo estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000 e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional.
2. Deve-se aprimorar o controle das disponibilidades financeiras a partir da observância ao mecanismo de fonte/destinação de recursos, desde a elaboração do orçamento até a sua execução, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
3. A identificação da composição das contas integrantes da Demonstração dos Fluxos de Caixa gera transparência das ações e dos respectivos resultados, facilita a responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas e, ainda, favorece o controle social.
4. Deve-se atentar ao registro correto dos decretos de créditos adicionais e de alterações orçamentárias nos sistemas informatizados deste Tribunal.
5. Deve-se, na realização de alterações orçamentárias por decreto, observar o disposto na Consulta TCEMG n. 932477/2014 e na Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017.
6. Deve-se utilizar apenas as fontes de receita 101 e 201 para empenhar e pagar as despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE; a movimentação dos recursos deve ser realizada em conta corrente bancária específica, com identificação e escrituração individualizadas por fonte, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na

Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e o art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008.

7. Deve-se utilizar apenas as fontes de receita 102 e 202 para empenhar e pagar as despesas relativas às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS; a movimentação dos recursos correspondentes deve ser realizada em conta corrente bancária específica, com identificação e escrituração individualizadas por fonte, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008.
8. O Órgão de Controle Interno possui o dever de acompanhar a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, e ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade deve dar ciência ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.
9. O Relatório do Controle Interno deve atender ao exigido na Instrução Normativa deste Tribunal vigente no exercício da prestação de contas e conter manifestação expressa acerca da aprovação, aprovação com ressalvas, ou rejeição das contas, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei Complementar n. 102/2008.
10. O Relatório do Controle Interno referente ao exercício de 2021 deve explicitar as ações empreendidas pelo Município com vistas a minimizar as distorções identificadas no orçamento municipal, bem como informar se foram estabelecidos novos critérios para avaliação das regras para a manutenção ou não de restos a pagar inscritos.
11. Deve-se envidar esforços para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE, tendo em vista o estabelecido na Lei Federal n. 13.005/2014.
12. Deve-se envidar esforços para o aprimoramento e efetividade das políticas públicas abordadas no IEGM, sobretudo as que obtiveram nota C, isto é, fiscal e planejamento.
13. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução nº 12, 2008, considerando a homologação, pelo Tribunal Pleno, do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) nº 1.058.474, cujas cláusulas permitiram, no cômputo dos gastos em MDE e ASPS, os pagamentos de despesas escrituradas na fonte 100 – recursos ordinários.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, que encampou o voto-vista proferido pelo Conselheiro Presidente Gilberto Diniz, em:

- I) acolher a preliminar relativa à regularidade de representação do responsável pela Procuradoria-Geral do Município;
- II) emitir parecer prévio pela aprovação das contas, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do sr. Alexandre Kalil, então prefeito do Município de Belo Horizonte, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução nº 12, 2008;

- III)** adotar os percentuais de gastos em MDE e ASPS de 26,69% (vinte e seis vírgula sessenta e nove por cento) e de 21,62% (vinte e um vírgula sessenta e dois por cento), respectivamente, afetos aos referidos segmentos e demonstrados na prestação de contas pelo prefeito municipal, tendo como parâmetro as cláusulas contidas no TAG nº 1.058.474, as quais permitiram, no cômputo dos gastos correlatos, os pagamentos de despesas escriturados na fonte 100 – recursos ordinários;
- IV)** declarar prejudicado o exame concernente à realização de despesa excedente ao crédito orçamentário, afeta à determinação contida no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República, bem assim quanto à ausência de disponibilidades para fazer frente à totalidade das despesas a serem custeadas pelas fontes de recurso, relacionada ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, pois, consoante ressaí do estudo da unidade técnica, a documentação enviada não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no relatório de despesa excedente, conforme compromisso previsto na Cláusula VIII do TAG;
- 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 Setor de Contabilidade que:
- aprimore o controle das disponibilidades financeiras, a partir da observância ao mecanismo de destinação de recursos ou fonte de recursos desde a elaboração do orçamento até a sua execução, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
 - identifique a composição das contas integrantes da Demonstração dos Fluxos de Caixa, com vistas à transparência das ações e dos respectivos resultados, facilitação da responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, bem como ao favorecimento do controle social;
 - atente-se, nos próximos exercícios, ao registro correto dos decretos de créditos adicionais e de alterações orçamentárias no Sicom;
- VII)** recomendar ao prefeito municipal que:
- ao elaborar o Demonstrativo das Metas Anuais e apurar os respectivos resultados primário e nominal, observe os critérios e a metodologia de cálculo estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000 e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional;
 - observe a Consulta TCEMG n. 932477/2014 e a Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis;
 - empenhe e pague as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escrete de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008;

- d) empenhe e pague as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS utilizando-se somente das fontes de receitas 102 e 202; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escreva de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008;
- e) planeje adequadamente a gestão municipal, objetivando o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE, referente à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e à ampliação da oferta de educação infantil em creches, tendo em vista o estabelecido na Lei Federal n. 13.005/2014;
- f) envide esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C+ no IEGM, isto é, Fiscal e Planejamento;

VIII) recomendar à Controladoria-Geral do Município que:

- a) acompanhe a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, e que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, dê ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;
- b) se manifeste expressamente, ao elaborar seu relatório, pela aprovação, aprovação com ressalvas, ou rejeição das contas, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei Complementar n. 102/2008;
- c) explicita, no relatório referente à prestação de contas do exercício de 2021, as ações empreendidas pelo Município com vistas a minimizar as distorções identificadas no orçamento municipal, bem como informe se foram estabelecidos novos critérios para avaliação das regras para a manutenção ou não de restos a pagar inscritos;

IX) determinar a remessa de cópia deste parecer prévio ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie e represente ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da atual redação do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais;

X) determinar o arquivamento dos autos, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável e, ainda, tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 9 de agosto de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator
(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 14/12/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do prefeito Alexandre Kalil.

Em 8/11/2018, o processo foi redistribuído à minha relatoria, peça 3.

No dia seguinte, recebi em meu gabinete petição apresentada pelo Município, representado pela Procuradoria Geral do Município – PGM, em meio físico, por meio da qual alegou existirem divergências constantes das certidões expedidas por este Tribunal relativas aos percentuais de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, exigidos, respectivamente, pelo art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República c/c o art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, e pelo art. 212 da Constituição da República.

Em tal petição, foi asseverado, em suma, que em 23/5/2018 esta Corte de Contas emitiu a Certidão n. 332/2018, em que atestou que o Município teria destinado os percentuais de 21,62% e 26,69% das bases de cálculo de destinação de recursos às ASPS e à MDE, nesta ordem, consubstanciada nas informações prestadas pelo Executivo Municipal. Entretanto, após requerer renovação do referido documento, este Tribunal emitiu a Certidão n. 1000000470/2018, em 13/9/2018, na qual constava o percentual de aplicação em MDE de 24% da receita base de cálculo, inferior ao mínimo constitucional. Sustentou que a nova informação não teria sido acompanhada de qualquer movimentação do respectivo processo de prestação de contas, o qual ainda não teria passado pela análise inicial da Unidade Técnica, tampouco teria sido oportunizado conhecimento prévio ao ente municipal, em afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

No tocante à composição do percentual de aplicação em MDE, alegou que no valor apurado pela Unidade Técnica deste Tribunal não foi incluído aquele relativo aos restos a pagar inscritos no exercício, no valor de R\$ 157.407.572,23, mesmo que este tivesse resguardado pelo saldo de disponibilidade em caixa, de R\$ 200.051.501,02. Saliou a possibilidade de ocorrência de danos irreparáveis ao ente público advinda da manutenção do percentual inferior ao mínimo constitucional, pelo que formulou pedido de medida cautelar para emissão de certidão em que constassem os valores informados pelo Executivo Municipal referentes aos percentuais de destinação de recursos às ASPS e à MDE, até que houvesse deliberação definitiva deste Tribunal quanto aos mencionados valores. Ademais, requereu, sucessivamente, que fossem analisados os dados encaminhados pela Subsecretaria de Controladoria Geral do Município para composição de tais percentuais e, ao final, que fosse determinada a cessação da conduta de emitir certidão constando índices apurados pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom ou pela Unidade Técnica, enquanto inexistente decisão de mérito eficaz prolatada por esta Corte.

Ato contínuo, considerando que a documentação foi protocolizada em meio físico, encaminhei-a à Secretaria da Primeira Câmara para digitalização, certificação e juntada aos autos e determinei que, na sequência, o processo fosse encaminhado à Diretoria de Controle Externo dos Municípios – Dcem, para manifestação, em caráter de urgência, quanto ao motivo da divergência dos valores de aplicação das mencionadas certidões, com destaque à necessidade

de observância da Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2018, quando da aferição dos percentuais constitucionais aplicados na MDE e em ASPS, peça 4.

Em atendimento às determinações, à peça 7, foi juntada a petição protocolizada pelo Município.

À peça 9, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte – Unidade Técnica apresentou considerações acerca do pleito. Ponderou, em preliminar, incompetência da Câmara, enquanto órgão fracionário desta Corte de Contas, para apreciação do pedido cautelar de expedição de certidão, pelo que defendeu a necessidade de submissão da petição à Presidência.

Quanto ao cerne do pedido, esclareceu que no momento da emissão da Certidão n. 332/2018 (sob a vigência da Portaria n. 74/PRES./2017), em 23/05/2018, os dados enviados pelo Município ainda não haviam sido consolidados, o que, inclusive, foi ressaltado na própria certidão, e, dessa maneira, apurou-se o percentual de 26,69% para as aplicações na MDE. Noutro momento, com os dados já consolidados, ou seja, prontos para apreciação da Unidade Técnica, na Certidão n. 1000000470/2018 (sob a vigência da Portaria n. 54/PRES./2018), em 13/09/2018, apurou-se o percentual de aplicação na MDE de 24,33%, tendo sido registrado, na certidão, que a prestação de contas estava em fase de análise e não havia sido deliberada pelo Tribunal. Assim, concluiu que, uma vez não ultimada a elaboração do relatório técnico, nos termos da Portaria n. 54/PRES./2018, deveria prevalecer o percentual apurado com base nos dados consolidados pelo Sicom, ou seja, 24,33% de aplicação na MDE, constante da Certidão n. 1000000470/2018.

Ao tratar das ponderações do responsável acerca dos valores que deveriam ser incluídos na base de cálculo, a Unidade Técnica, inicialmente, teceu consideração acerca da Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011, que 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. Em seguida, afirmou que o Município não adotou o controle por fonte/destinação de recursos para fins de amarração dos valores empenhados com a respectiva movimentação financeira que identifica as contas bancárias por fonte/destinação de recurso dos pagamentos, uma vez que todas as contas foram identificadas com fonte 100, conforme relatórios do Sicom. Ressaltou que tal situação motivava que fossem desconsiderados no cálculo os valores dos restos a pagar inscritos no exercício, pois não seria possível identificar a qual tipo de despesa a disponibilidade financeira estaria associada e, dada a grande quantidade de contas bancárias administradas pelo Município, sem o mencionado controle não seria possível distinguir quais administraram recursos próprios (receita de impostos e transferências constitucionais e legais que compõem a base de cálculo para apuração dos gastos na MDE e em ASPS), e quais administraram recursos vinculados provenientes de convênios e transferências fundo a fundo.

A partir do mencionado critério, asseverou que a disponibilidade de caixa no valor de R\$ 200.051.501,02, relativa à conta n. 71.324-0, agência 0093-0, informada pelo Município não era exclusiva dos restos a pagar inscritos no exercício de 2017 de despesas relativas à educação, pelo que se sustentaria o entendimento de que não haveria disponibilidade de caixa para reconhecimento dos valores inscritos como restos a pagar no exercício. Ainda, esclareceu que a conta bancária identificada no relatório Caixa/Bancos do Sicom com o valor informado pelo Município era a Conta n. 6071324, agência 0093-0, da Caixa Econômica Federal, identificada como fonte 100 e que houve transações financeiras entre esta conta e a de n. 6000265-4, que, por sua vez, recebeu e transferiu recursos para outras contas. Sendo assim, ausente o controle por fonte/destinação, não seria possível atestar a segregação de recursos vinculados dos ordinários, até porque não constaram na documentação encaminhada os extratos bancários referenciados na petição.

À peça 10, a Dcem, na linha da manifestação da Unidade Técnica, esclareceu que as divergências entre as certidões questionadas nos autos eram provenientes das informações apresentadas pelo próprio Município nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – Dcasp e constantes do Sicom. Ao final, concluiu que a análise do pedido deveria ser submetida ao Presidente do Tribunal, conforme solicitação semelhante tratada nos autos n. 959011.

Em seguida, à peça 13, analisei o pleito cautelar. Como a divergência entre os dados informados pelo Município de Belo Horizonte e os apurados pelo Sicom não era recente e, inclusive, já havia sido alvo de deliberações no âmbito das contas de governo referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 e também pela Presidência deste Tribunal, nas quais foram considerados percentuais provisórios para efeito de emissão de certidão e, ainda, diante das afirmações e da documentação apresentada pelo Município, presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, acolhi parcialmente a pretensão para reconhecer, antecipadamente, no âmbito deste processo, *ad referendum* da Primeira Câmara, em juízo de urgência e em caráter provisório, os percentuais de aplicação na MDE e em ASPS apresentados pelo Município, uma vez que a prestação de contas encontrava-se em fase de análise pela Unidade Técnica.

A mencionada decisão foi referendada à unanimidade, na sessão da Primeira Câmara de 20/11/2018, conforme peça 21.

Após, a Unidade Técnica apresentou o Relatório de Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte, peça 25, com anexos, peças 26 a 31, cujo objetivo, consoante exposto, além de compatibilizar análises concernente às receitas e às despesas públicas municipais com vistas à aferição dos limites constitucionais e parâmetros legais estabelecidos na execução orçamentária, consistiu na avaliação das ações governamentais no Município a fim de incrementar e qualificar os controles externo e social, sob as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Além disso, o estudo contemplou informações acerca do Poder Legislativo, sem prejuízo ao exame detalhado das contas anuais prestadas pelos administradores e demais responsáveis por quaisquer unidades jurisdicionadas das administrações direta e indireta, dentro da competência desta Corte de Contas.

Especificamente no tocante aos aspectos que poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas, à fl. 313 da peça 25, informou que, embora o montante de despesas empenhadas não tenha superado o total de créditos concedidos, em um exame analítico dos créditos orçamentários constatou a realização de despesa excedente, no valor de R\$ 2.974.527,77, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e no art. 167, inciso II, da Constituição da República. Ademais, consignou que foi apurado o percentual de aplicação em MDE de 14,24% da receita base de cálculo, em descumprimento ao estabelecido no art. 212 da Constituição da República.

Em face dos apontamentos, determinei, à peça 32, a citação do responsável, que se manifestou às peças 36 a 114.

Após análise da documentação encaminhada, a Unidade Técnica, à peça 117, pontuou que os arquivos anexados às peças n. 38, 39, 40, 41, 43 e 44, que tratavam do movimento de crédito consolidado e execução da despesa orçamentária, encontravam-se desconfigurados por questões tecnológicas, o que teria prejudicado a manifestação técnica. Dessa forma, à peça 118, determinei a intimação do responsável para que encaminhasse a informação referenciada.

Em seguida, a Coordenadoria de Pós-Deliberação – Cadel, encaminhou as notas taquigráficas dos autos n. 1047901, consoante determinado naquele processo, que se referiu à denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte, em face de supostas irregularidades ocorridas no Município, nos exercícios de 2016

e 2017, quanto à aplicação do percentual mínimo de recursos na MDE e quanto à gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Tendo em vista a relação entre as matérias, à peça 119 determinei que fosse juntada aos autos a documentação encaminhada pela Cadel, peça 120, bem como que a Unidade Técnica analisasse eventual impacto na apreciação da presente prestação de contas.

A intimação para encaminhamento correto das informações que se encontravam desconfiguradas por questões tecnológicas consta das peças 121 e 122, tendo o responsável encaminhado os documentos juntados às peças 123 a 132.

A Unidade Técnica efetuou o reexame, conforme peça 133, e concluiu pela rejeição das contas, tendo em vista que permaneceram as irregularidades apuradas no relatório inicial, quanto à realização de despesa além dos créditos concedidos e à aplicação de recursos em percentual inferior ao mínimo estabelecido na legislação para a MDE.

O Ministério Público de Contas manifestou-se à peça 134 pela aprovação das contas, com ressalvas, com fundamento no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar de regularidade de representação do responsável pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte

O defendente alegou, preliminarmente, que a atuação da PGM nos autos foi legítima e consubstanciada nos arts. 131 e 132 da Constituição da República, que dispõem sobre as atribuições da Advocacia Pública, bem como no art. 59, incisos II e V, da Lei Municipal n. 11.065/2017, que ratificam a competência da própria PGM na representação do Município em qualquer juízo ou tribunal e dos 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.

Para reforçar sua argumentação, salientou a existência de interesse público na defesa da legalidade da presente prestação de contas e transcreveu trechos de decisões de Tribunais que entendeu irem ao encontro do mencionado posicionamento.

Em análise deste ponto, às fls. 3 e 4 da peça 25, a Unidade Técnica pontuou que foi a própria defesa quem levantou questionamento acerca da legitimidade de representação. Destacou que algumas decisões deste Tribunal sinalizam a possibilidade de defesa de agente ou ex-agente público pela Advocacia Pública e, a título exemplificativo, ressaltou os processos n. 627926 e 969630.

Asseverou, ademais, que a Consulta TCEMG n. 833220/2017 admite a possibilidade de a Advocacia Pública atuar na defesa de servidores ou agentes políticos municipais, desde que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo, órgão ou entidade e que, no recente julgamento do Recurso Ordinário n. 958095, o Tribunal Pleno decidiu nesse mesmo sentido.

A partir desses fundamentos, considerou procedente a ponderação da defesa para que seja considerada legítima a representação pela PGM, de modo a se considerar as manifestações por ela apresentadas, posicionamento que ratifico.

Dessa forma, proponho o acolhimento da preliminar arguida relativa à regularidade de representação do responsável pela PGM.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, QUANTO À PRELIMINAR

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

2. Mérito

Conforme relatado, a Unidade Técnica apresentou o Relatório de Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte, à peça 25, por meio do qual apurou impropriedades de caráter formal e, ainda, irregularidades que poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Assim, determinei a citação do responsável, à peça 32, que se manifestou às peças 36 a 114 e, após, juntou documentos às peças 123 a 132.

Após análise da documentação encaminhada, a Unidade Técnica realizou o reexame, peça 133, em que avaliou as justificativas apresentadas pela defesa e enfrentou alguns aspectos preliminares, que serão expostos a seguir.

2.1 Questões preliminarmente enfrentadas pela Unidade Técnica

A Unidade Técnica tratou, preliminarmente, de questões referentes à: i) tempestividade da defesa apresentada; ii) abrangência do procedimento de prestação de contas e iii) o impacto das informações contidas no processo n. 1047901 nos presentes autos.

2.1.1 Tempestividade da defesa apresentada

O defendente sustentou, à fl. 2, que a defesa foi apresentada tempestivamente, pois, segundo ele, tal prazo findaria em 19/8/2019, uma vez que o aviso de recebimento referente à sua citação foi juntado aos autos em 17/7/2019, pelo que sua manifestação teria observado ao prazo estabelecido. Ainda, destacou que foi igualmente respeitado o prazo de envio de informações solicitadas à peça 118.

A Unidade Técnica, às fls. 2 a 4 do relatório de peça 25, consignou que a defesa foi apresentada de forma devida por meio dos documentos anexados eletronicamente no Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP, tendo a manifestação obedecido aos prazos estabelecidos nos arts. 81 e 82, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, posicionamento que ratifico.

2.1.2 Abrangência do procedimento de prestação de contas

O defendente destacou que a parte procedimental relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2017 se encontra estabelecida na Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017, cujo Anexo I elenca os pilares a serem avaliados, com destaque para: (i) observância dos limites para a inscrição de despesas em restos a pagar, bem como dos limites e das condições para a realização de despesa com pessoal; (ii) aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; (iii) aplicação em ações e em serviços públicos de saúde, com a especificação dos índices alcançados; (iv) observância do repasse mensal de recursos ao Poder

Legislativo do Município; (v) cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei orçamentária, dentre outros.

Alegou que o Relatório da Macrogestão trouxe apontamentos de ordem técnica sobre alguns elementos da prestação de contas e que competiria aos órgãos do Executivo Municipal esclarecê-los, razão pela qual após o levantamento e consolidação das informações complementares, apresentou, em tópicos, esclarecimentos e documentos apresentados pelas respectivas áreas técnicas sobre alguns itens dos capítulos constantes do referido relatório.

A Unidade Técnica analisou este ponto, às fls. 7 a 10 da peça 133.

Inicialmente, destacou os arts. 232, *caput* e parágrafo único, 236 e 237 da Resolução TCEMG n. 12/2008, que dispõem:

Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro.

Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

[...]

Art. 236. Observada a legislação pertinente, as contas deverão conter os balanços gerais do Município, nos quais constarão os dados relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos do Poder Executivo, consolidados com aqueles atinentes ao Poder Legislativo e às entidades da administração indireta municipal, e serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão de controle interno do Poder Executivo, além de outros documentos exigidos em ato normativo do Tribunal.

Art. 237. Aplicam-se, no que couber, aos processos de prestação de contas do Prefeito as disposições do art. 232 deste Regimento.

Após, asseverou que o procedimento da Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Municipal está previsto nos art. 42 e seguintes da Lei Complementar n. 102/2008 e no art. 235 e seguintes da Resolução TCEMG n. 12/2008, além de ser anualmente complementado com Instruções Normativas específicas para cada exercício.

Ressaltou que a Instrução Normativa TCEMG n. 2/2015, ao estabelecer diretrizes específicas para a prestação de contas anual, presta-se à determinação de normas para fixação do fluxo de informações entre o Município e o Tribunal. Desse modo, consiste em ato normativo de caráter procedimental, que elenca as informações e documentos a serem repassados pelos Municípios a esta Corte de Contas, bem como os respectivos termos, condições e modos a serem observados.

Afirmou que o art. 232 da Resolução TCEMG n. 12/2008, ao determinar que o relatório técnico consubstanciar-se-á de parecer conclusivo acerca de normas constitucionais e legais, harmoniza-se com a Constituição da República de 1988 e com a Lei Complementar n. 102/2008. Nesse sentido, a prestação de contas anual deve prezar pelo esmerado cumprimento e adequação de todas as normas que disciplinam, em alguma medida, o Poder Executivo e as respectivas contas de governo, sendo o relatório técnico o instrumento hábil para tal verificação.

Diante do exposto, salientou que o relatório técnico deve possibilitar a análise detalhada, no mínimo, sobre:

- a) cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

- b) cumprimento do índice constitucional relativo à MDE, excluído o índice legal referente ao Fundeb;
- c) observância quanto às emendas que modifiquem a LOA e a LDO, conforme art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República de 1988;
- d) observância quanto ao cumprimento do limite de 1,2% da receita corrente líquida para fins de aprovação das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e sua destinação às ASPS (art. 166, § 9º e seguintes, da Constituição da República de 1988);
- e) cumprimento das disposições previstas no art. 167, incisos I, III, IV, VI, VIII, IX, X e XI, da Constituição da República de 1988;
- f) cumprimento das disposições previstas no art. 29, incisos IV a VII, da Constituição da República de 1988;
- g) cumprimento do limite definido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;
- h) cumprimento das disposições previstas no art. 167, incisos II, V e VII, da Constituição da República de 1988 e nos arts. 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/1964, na abertura de créditos orçamentários e adicionais;
- i) cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000;
- j) observância do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, em obediência aos dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, notadamente quanto à emissão e publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO;
- k) observância dos limites dispostos na Lei Complementar n. 101/2000, tais como Dívida Consolidada, Dívida Consolidada Líquida, Dívida Mobiliária, Concessões de Garantias, Operações de Crédito e Antecipação de Receita Orçamentária;
- l) verificação da situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Município em 31 de dezembro;
- m) informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Município;
- n) cumprimento da garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, inciso I, da Constituição da República de 1988).

Acrescentou que paralelamente à análise empreendida nos presentes autos, tem mantido constante interlocução com o Município de maneira a aclarar aspectos administrativos e financeiros que impactam as contas municipais.

Imperioso mencionar, desde já, que os apontamentos técnicos que extrapolaram o escopo de análise previsto na Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2018 não fundamentaram a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, tendo sido apenas objeto de recomendações e/ou determinações.

2.1.3 Impacto das informações constantes da Denúncia n. 1047901

Às fls. 4 e 5 da peça 133, diante da determinação constante da peça 119, a Unidade Técnica consignou que as informações contidas na Denúncia n. 1047901 foram consideradas para efeito

de análise da prestação de contas anual, no que se refere à discussão do indicador constitucional de aplicação de recursos na MDE, levando em conta a norma abarcada pelo art. 212 da Constituição da República de 1988, que instituiu a obrigação dos entes municipais aplicarem 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais, bem como de norma contida na legislação municipal, que optou por expandir tal percentual para 30% em relação a mesma base de cálculo.

Portanto, ultrapassadas as questões preliminarmente enfrentadas pela Unidade Técnica, passo a expor a análise efetuada pela referida Unidade Técnica em seu relatório.

2.2 Relatório de Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte

O Relatório de Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte, peça 25, foi dividido nas seguintes partes: introdução; visão geral; planejamento e orçamento; execução orçamentária da receita e despesa fiscal; análise da execução das metas físicas e financeiras dos programas governamentais; análise das demonstrações contábeis; apuração dos limites e das obrigações legais e constitucionais; e, por fim, controle interno.

2.2.1 Introdução

Às fls. 10 e 11 da peça 25, a Unidade Técnica fez breve introdução com destaque ao objetivo, metodologia e à abrangência do relatório produzido.

2.2.2 Visão geral

Já neste tópico, colacionou informações gerais acerca do município de Belo Horizonte relacionadas à população, área da unidade territorial, densidade demográfica, bem como a aspectos econômicos da cidade, e mencionou que elas estavam disponíveis no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cujo Censo Demográfico corresponde ao exercício de 2010, ou, ainda, no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, fl. 13 da peça 25.

Informou, à fl. 16 da peça 25, que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, constitui-se em indicador cujo objetivo é captar o grau de desenvolvimento social e econômico de um país por meio de três dimensões, quais sejam, longevidade, escolaridade e renda. O IDHM de Belo Horizonte, geral e por dimensão, cresceu no período avaliado (1991, 2000 e 2010), mantendo-se em patamar superior ao índice nacional, de acordo com os critérios definidos, pois se situou na faixa de desenvolvimento humano muito alto (entre 0,800 e 1,000) em 2010. O IDHM, geral, em 2010 atingiu 0,81. Analisando o IDHM por dimensão, destacou que a longevidade foi a que mais contribuiu para o crescimento deste indicador em 2010, seguida da renda e, por fim, da educação. Tais dimensões alcançaram, respectivamente, os seguintes patamares: 0,856, 0,841 e 0,737.

Pontuou, ainda, que, à época da apuração, Belo Horizonte estava em segundo lugar no *ranking* do IDHM da região metropolitana, que engloba 34 municípios, sendo superado apenas por Nova Lima e ocupava a vigésima posição no *ranking* dos municípios brasileiros com melhores índices, conforme fls. 17 e 20 da peça 25.

Por fim, às fls. 20 e 21 da peça 25, ponderou que a análise dos índices para diversas localidades demonstra as desigualdades encontradas no Município, sendo que a análise entre os IDHM de 24 regiões de Belo Horizonte selecionadas entre os maiores e os menores índices evidenciou que a maior diferença é na dimensão educação.

Acerca da conjuntura econômica, às fls. 21 da peça 25, asseverou que as informações foram produzidas e compiladas pelo IBGE e pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro para o exercício de 2015, divulgadas em 2017, as quais se encontravam sujeitas à revisão em 2018.

Às fls. 22 e 23 da peça 25, informou que o Produto Interno Bruto – PIB e o PIB *per capita* demonstraram uma trajetória ascendente de 2010 até 2014, que foi interrompida no exercício de 2015 e que a partir da análise da composição setorial da atividade econômica do Município durante o mesmo período, foi possível constatar a preponderância do setor de serviços, bem como a insignificância do setor de agropecuária. Outrossim, destacou o crescimento gradual da composição do setor de serviços e, por outro lado, um decréscimo do setor industrial, que apresentou redução aproximada de 22,71% em relação à composição de 2011.

No que toca ao comércio internacional de Belo Horizonte, à fl. 24 da peça 25, ressaltou uma tímida recuperação da economia no exercício de 2017, tanto nas exportações quanto nas importações, o que resultou numa balança comercial levemente positiva no referido exercício.

Após, à fl. 25 da peça 25, consignou que a tendência de desaceleração da inflação verificada no exercício de 2016 foi mantida em 2017, vez que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA municipal alcançou seu menor valor em relação aos últimos oito exercícios e, ainda, que tal índice acompanhou as oscilações do IPCA do Brasil nos últimos nove anos, o que indica que os preços verificados em Belo Horizonte refletem, em boa medida, os apurados nas demais regiões metropolitanas do país.

Já em relação à estrutura organizacional de Belo Horizonte, às fls. 26 a 31 da peça 25, elaborou análise minuciosa acerca da composição dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, com destaque às alterações impostas pela reforma administrativa empreendida pelo prefeito.

Por fim, deu ênfase à estrutura territorial e ressaltou aspectos da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como das regiões administrativas e de planejamento que compõem o Município, conforme fls. 31 a 44 da peça 25.

2.2.3 Planejamento e Orçamento

A Unidade Técnica, às fls. 45 a 55 da peça 25, inicialmente, teceu breves considerações acerca do histórico e da importância dos instrumentos de planejamento municipais na consecução de uma gestão eficiente e transparente que viabilize os controles interno, externo e social das finanças públicas. Ainda, dispôs sobre o ciclo orçamentário dos principais instrumentos de planejamento do Município, bem como de seus prazos, etapas de elaboração e principais características.

Ao abordar o Plano Plurianual – PPA, que é apresentado pela Prefeitura de Belo Horizonte como Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, às fls. 57 e 58 da peça 25, salientou que o Plano de Metas era fundamental para o bom desempenho do planejamento municipal e, nessa perspectiva, ponderou que o prefeito municipal, em seu plano de governo, apresentou 35 propostas referentes à mobilidade urbana, dentre elas a implementação de trens intermunicipais integrando as regiões periféricas com o hipercentro da cidade. Verificou, todavia, que constavam apenas oito propostas no item mobilidade do Programa de Metas do Município referente ao período de 2017 a 2020, disponível no *site* da Prefeitura, sendo que destas, apenas duas se relacionam com as propostas feitas durante o período eleitoral e seis eram novas, o que evidenciou discordância entre as propostas de campanha eleitoral e o respectivo Plano de Metas.

Em defesa quanto às divergências de informações entre o número de programas informado no Sicom e na apresentação do PPAG – 3ª Revisão 2017, o responsável alegou que na relação de Programas do Sicom constam aqueles inativados para 2017, quais sejam: Programa 210 - Conclusão da Duplicação da Avenida Pedro I e Programa 219 - Copa 2014 e Olimpíadas 2016. Dessa forma, esclareceu que estes não constam do Relatório Sintético de Programas por Área de Resultado do PPAG 2017 por se encontrarem finalizados.

No reexame, à fl. 10 da peça 133, a Unidade Técnica concluiu que os esclarecimentos apresentados pela defesa sanaram a irregularidade, já que a divergência apurada no número de programas decorreu do fato de o relatório Demonstrativo Sintético da Alocação de Recursos por Programa e Grupo de Despesa do PPAG não conter os programas inativos, posicionamento que ratifico.

Na sequência do relatório, fls. 58 a 62 da peça 25, a Unidade Técnica comparou os dados disponibilizados pela Prefeitura no Portal PBH e aqueles apresentados no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, relativos às receitas previstas e a arrecadadas, bem como à despesa empenhada no exercício.

Em consulta ao Balanço Orçamentário constante do Sicom, verifiquei que houve déficit na arrecadação, uma vez que a receita efetivamente arrecadada, no valor de R\$ 9.717.117.393,03, foi inferior à prevista inicialmente no orçamento, de R\$ 11.580.356.244,00. Ainda, constatei déficit orçamentário de execução no valor de R\$ 319.300.150,64, uma vez que enquanto a receita arrecadada foi de R\$ 9.717.117.393,03, foram empenhadas despesas no montante de R\$ 10.036.417.543,67, sendo tal informação ratificada pela Unidade Técnica na Figura 3.14 de seu relatório, fl. 61 da peça 25.

Mais adiante, a Unidade Técnica salientou que a mencionada frustração na arrecadação orçamentária refletiu nos recursos financeiros do Município e, em consequência, repercutiu na execução das subações estabelecidas no PPAG, fl. 62 da peça 25. Acerca das mencionadas subações, à fl. 62 da peça 25, destacou que houve 476 sem orçamento e sem liquidação no exercício de 2017, o que poderia ser justificado pelo fato de o sistema não diferenciar as subações ativas daquelas com atividade nos exercícios anteriores, ou seja, poderiam se referir a subações cuja execução financeira foi planejada para exercícios passados e, uma vez finalizadas, tornaram-se inativas no exercício em análise. Ainda, destacou que houve oito subações que não foram orçadas, mas foram liquidadas durante o exercício e, portanto, provavelmente fruto de um replanejamento ou reorganização dos respectivos programas.

Ao final, à fl. 64 da peça 25, concluiu que 476 subações foram previstas e executadas, 564 não foram previstas nem executadas e 208 foram previstas e não executadas, totalizando 1.248, pelo que seria necessário solicitar à Prefeitura justificativas sobre o empenhamento ou não destas, visto que foram verificadas variações entre o valor previsto e executado em algumas delas.

Sobre este ponto, o defendente alegou que o orçamento público no Brasil possui caráter autorizativo e não obrigatório e, desse modo, o Poder Executivo possui autorização para realizar determinadas despesas, mas não a obrigação. Consignou, ademais, que é realizada reavaliação periódica das projeções para o exercício e, com base na arrecadação de receitas, há reprogramação dos gastos até o final do ano, razão pela qual seria factível ocorrer subações com valores orçados e não empenhados, bem como a inexecução física de algumas delas, devido a alterações em cronogramas e prioridades. Citou, outrossim, a edição da Lei Municipal n. 11.065/2017, que dispôs sobre a reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, com o intuito de comprovar a necessidade de organizar a informação física, financeira e contábil, bem como redirecionar os créditos orçamentários de determinadas subações para outras, alocadas nas novas Unidades Orçamentárias. Assim, asseverou que foram observadas situações em que, devido à reforma administrativa/alterações em dotações orçamentárias, não foram verificados valores liquidados e/ou valores orçados em determinadas subações.

No reexame, à fl. 11 da peça 133, a Unidade Técnica considerou razoáveis os argumentos do responsável, uma vez que no sistema orçamentário adotado pela Constituição da República de 1988 não existe obrigatoriedade de execução de quase totalidade das despesas consignadas no orçamento público, exceto quanto àquelas despesas cuja execução é imposta pelas normas constitucionais e legais. Entretanto, reforçou a importância de um planejamento mais robusto e

que não se baseie em evidências e indicadores suscetíveis de mudanças significativas, a fim de promover a confiança da população no sentido de que o que foi efetivamente discutido e aprovado pelo Legislativo será cumprido, posicionamento que ratifico.

Dando sequência ao relatório, à fl. 65 da peça 25, a Unidade Técnica registrou que o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PPPs, Concessões e Operações Urbanas não constou da informação do Sicom, mas constou do Relatório Sintético de Programas por Área de Resultado (PPAG – 3ª Revisão 2017), dentro da Área de Resultado Modernidade, sem valor financeiro, razão pela qual solicitou à Prefeitura esclarecimentos.

Em relação ao Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, Concessões e Operações Urbanas, que não constou da informação do Sicom, o responsável argumentou que o referido programa foi concebido apenas para dar transparência à estratégia da Prefeitura no que se refere à realização de PPPs, Concessões e Operações Urbanas, ou seja, os valores lançados não foram efetivamente computados no orçamento e no PPAG e, por isso, faziam parte de um relatório separado específico, apenas indicativo.

À fl. 11 da peça 133, a Unidade Técnica, em seu reexame, considerou que o pedido de informações foi atendido e concluiu que os esclarecimentos apresentados pela defesa em relação à Avaliação do Exercício Executivo atenderam aos questionamentos formulados, posicionamento que ratifico.

Ao tratar sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, às fls. 67 e 68 da peça 25, a Unidade Técnica asseverou que foi informada, no Sicom, a existência de 98 programas, enquanto na última revisão do PPAG constavam 96, de modo que seriam necessários esclarecimentos por parte da Prefeitura. Ainda neste ponto, à fl. 69 da peça 25, destacou haver divergência entre as informações sobre as metas previstas na LDO (2017) e as constantes do PPAG 2017 (3ª Revisão), o que também deveria ser justificado pelo órgão.

Acerca desses apontamentos, o responsável alegou que o Projeto de LDO é enviado ao Poder Legislativo Municipal até o dia 15 de maio de cada ano e o Projeto de Lei da Revisão do PPAG, até o dia 30 de setembro e, nesse interim, são naturais revisões de metas devido a diversas questões, tais como fontes de financiamento de projetos que não se efetivaram, retificação de cronogramas físico-financeiros, restrições orçamentárias e administrativas, dentre outras.

Salientou que o Projeto de LDO foi elaborado com base no PPAG 2014-2017 original e na sua 2ª Revisão para 2016-2017 e que não há impedimento na legislação vigente sobre o PPAG ser revisto e, inclusive, o processo de revisão é o momento oportuno para que as metas também o sejam. Citou, nesse sentido, a Lei Municipal n. 10.690/2013, referente ao PPAG do quadriênio 2014-2017, que prevê a possibilidade de revisão anual do processo de planejamento.

Alegou que optou por revisar a estratégia de implementação de alguns projetos, alinhando a política do governo às transformações ocorridas nos cenários político, econômico e fiscal em nível municipal, estadual e nacional. Ainda, explicou que algumas metas físicas no PPAG 2017 foram revisadas com aumento em relação ao previsto anteriormente na LDO de 2017.

Declarou que, durante o processo de Revisão do PPAG para 2017, a carteira dos projetos sustentadores também foi revisada e que estes projetos, durante o PPAG 2014-2017, representavam as prioridades da Prefeitura, que concentrou os maiores esforços para que fossem atendidas as prioridades estabelecidas no art. 2º da LDO de 2017.

Em reexame, fl. 12 da peça 133, a Unidade Técnica entendeu que as justificativas apresentadas pela defesa acerca das divergências entre as metas previstas na LDO e as constantes do PPAG atenderam aos questionamentos formulados, por inexistir impedimentos para revisão das metas, posicionamento que ratifico.

Em análise aos anexos da LDO, fls. 103 a 118 da peça 25, a Unidade Técnica iniciou a avaliação do anexo de metas fiscais. A partir de tal avaliação fez apontamentos acerca dos demonstrativos oriundos do citado anexo: metas anuais; avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior; metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais fixadas nos três exercícios anteriores; evolução do patrimônio; origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência; da estimativa da renúncia de receita e da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Ao avaliar o Demonstrativo das Metas Anuais, informou que a LDO para o exercício de 2017 projetou um Resultado Nominal a valor corrente de R\$ 723,174 milhões e a valor constante de R\$ 677,779 milhões, valor este que não foi encontrado pela Unidade Técnica a partir dos dados constantes da lei.

Em análise ao Demonstrativo Evolução do Patrimônio Líquido, fls. 110 e 111 da peça 25, destacou que não foram identificados na LDO os valores relativos a Patrimônio e Capital Social, Reservas de Capital, Ajustes de Avaliação Patrimonial, Demais Reservas e Ações/Cotas em Tesouraria nos exercícios de 2013 e 2014, sendo que foram apresentados os valores das contas citadas no exercício de 2015. No mesmo sentido, mencionou que quanto ao regime previdenciário, não há informações sobre as demais contas do Patrimônio Líquido além da conta Resultados Acumulados.

Em relação à solicitação de esclarecimentos sobre os critérios de apuração do Resultado Nominal em 2017, a defesa apontou que o Resultado Nominal foi apurado considerando o previsto para 2017 em relação à projeção da época para 2016. Contudo, salientou que tal incorreção foi sanada a partir da LDO de 2018.

No que tange à evolução do patrimônio líquido, em que foram solicitados esclarecimentos sobre as contas Demais Reservas e Ações/Cotas em Tesouraria no exercício de 2015, o Município declarou que a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte constituiu reserva de lucro e adquiriu, de minoritários, ações da própria companhia, mantendo-as em tesouraria. Esclareceu que a negociação de ações da própria companhia é admissível no caso de aquisição, para permanência em tesouraria, desde que até o valor do saldo de lucros ou reservas, exceto a legal, sem diminuição do capital social, conforme previsão do art. 30, § 1º, alínea “b”, e art. 182, § 5º, ambos da Lei n. 6.404/1976.

O reexame destes apontamentos foi realizado à fl. 12 da peça 133, sendo que a Unidade Técnica considerou que os esclarecimentos do defendente atenderam aos questionamentos atinentes à evolução do patrimônio líquido. Já no tocante aos critérios de apuração do Resultado Nominal, tendo em vista que a defesa assumiu o equívoco, a Unidade Técnica recomendou que o Município se atente à verificação dos dados nos próximos exercícios, posicionamento que ratifico.

Assim, proponho recomendar ao prefeito municipal que, ao elaborar o Demonstrativo das Metas Anuais e apurar os respectivos resultados primário e nominal, observe os critérios e a metodologia de cálculo estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000 e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Após, a Unidade Técnica passou à análise da Lei Orçamentária Anual, fl. 70 da peça 25, e destacou que a receita e a despesa totais da administração direta e indireta foram estimadas em R\$ 11.580.356.244,00 para o exercício 2017. No que se refere às receitas, à fl. 73 da peça 25, destacou que 84,44% do valor total era proveniente de receitas correntes, oriundas, na sua maior parte, de transferências correntes e da receita tributária, tendo, em seguida, especificado as espécies destas e sua respectiva representatividade. Já no que tange às despesas, às fls. 81 a 87

da peça 25, asseverou que o orçamento fiscal e da seguridade social representaram 54,89% e 45,11% do total, respectivamente, tendo detalhado sua composição, sobretudo em relação às despesas com pessoal.

Afirmou, à fl. 82 da peça 25, que a Prefeitura possui 102 unidades orçamentárias, sendo que cinco delas concentram 84,64% das despesas orçadas, quais sejam: Fundo Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria de Obras e Infraestrutura; Secretaria Municipal de Finanças e o Fundo de Habitação Popular. Neste item, à fl. 83 da peça 25, destacou que o valor total das despesas dos Encargos Gerais do Município – EGM, Secretaria Municipal de Finanças, EGM Secretaria Municipal de Finanças, informado na LOA, de R\$ 751.380.300,00, diverge do informado no Sicom 2017, de R\$ 760.614.356,00.

A defesa afirmou que não encontrou a divergência apontada e que o valor fixado para a função Encargos Especiais destinada à Unidade Orçamentária EGM Secretaria Municipal Finanças foi de R\$ 735.642.000,00, tendo apresentado tabela extraída do portal “Fiscalizando com o TCE”.

No reexame, às fls. 13 e 14 da peça 133, a Unidade Técnica esclareceu que o apontamento não se referiu à função “Encargos Especiais”, mas sim ao total orçado por órgão para os EGM Secretaria Municipal de Finanças. Ressaltou que na distribuição da despesa por órgão para os EGM Secretaria Municipal Finanças, a LOA orçou R\$ 751.380.300,00 e no Sicom foi informado R\$ 760.614.356,00. Ao reexaminar a questão, identificou que o motivo da mencionada diferença foi o valor destinado à reserva de contingência, de R\$ 9.234.056,00, que não foi somado ao total informado na LOA. Dessa forma, desconsiderou o apontamento, posicionamento que ratificou.

Às fls. 88 e 89 da peça 25, a Unidade Técnica pontuou que, consoante apurado no Sicom, o Município apresentou 29 fontes de recursos das receitas e despesas, sendo que oito encontravam-se deficitárias e cinco superavitárias. Informou que as deficitárias se relacionaram às receitas de impostos e transferências de impostos vinculados à educação e à saúde; transferências de recursos dos fundos nacional e estadual de assistência social; contribuição para o regime próprio de previdência social; contribuição de intervenção no domínio econômico; transferências de convênios não relacionados à saúde, educação, nem à assistência social e, ainda, multas de trânsito. As superavitárias, por sua vez, aos recursos ordinários; serviços de saúde; contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública; transferência de convênios à assistência social e, por fim, alienação de bens.

Informou, ademais, que os orçamentos para as despesas a serem financiadas por recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social – Fnas, Fundo Estadual de Assistência Social - Feas e de Transferências de Convênios não relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social, foram deficitários e que não houve previsão de receitas relacionadas ao Feas. Ao final, à fls. 92 da peça 25, asseverou que sobre a ausência de previsão de receitas do Feas, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (2017) dispõe:

O controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.

No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por Fonte/Destinação de recursos.

Acerca dos apontamentos referentes ao orçamento deficitário por fonte, o defendente salientou que na elaboração da LOA para 2017, foram utilizadas, na receita orçamentária, as fontes 01 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação e 02 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, conforme os percentuais

dispostos na Constituição da República de 1988. Já na despesa orçamentária, informou que utilizaram as fontes 01 e 02 em toda a despesa de educação e saúde, de modo que a fonte da receita 00 financiou despesas nas fontes 01 e 02.

Quanto à diferença nas fontes 16 – Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico, 17 – Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública e 57 – Multa de Trânsito, esclareceu que, quando o Projeto de LOA foi elaborado e encaminhado ao Poder Legislativo, ainda não havia sido regulamentada no Município a desvinculação de receitas, o que ocorreu com a publicação do Decreto n. 16.437/2016. Assim, não foi considerada na receita a desvinculação com a utilização de Fonte 00.

Elucidou que a LOA estimou a receita com serviços de saúde – Fonte 12 – e a respectiva despesa na Fonte 00 equivocadamente, mas que o erro foi sanado durante a execução orçamentária, tendo sido utilizada a fonte correta na despesa orçamentária.

Sobre a ausência de previsão de receitas para os gastos associados ao Feas, afirmou que houve classificação incorreta na LOA. Ressaltou que foram utilizadas as naturezas de receita 17620400 (Convênio com Estados para Programas de Assistência Social) e 24729900 (Outras Transferências de Convênios do Estado), mas que o equívoco foi corrigido durante a execução orçamentária.

No reexame, às fls. 13 e 14 da peça 133, a Unidade Técnica consignou que, a despeito das justificativas da defesa sobre o orçamento deficitário por fonte, desde 2009 o Masp prevê regras para compatibilização de recursos arrecadados associados às despesas orçadas e executadas por meio do controle por fonte/destinação de recursos.

Em relação ao argumento apresentado acerca da ausência de previsão de receitas para os gastos associados ao Feas, que teria sido classificada de modo incorreto na LOA, mas corrigido durante a execução orçamentária, à fls. 14 da peça 133, a Unidade Técnica ressaltou que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF dispõe que o controle das disponibilidades financeiras por fonte ou destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. Assim, recomendou que o Município se atente à verificação dos dados, em observância ao mecanismo de destinação de recursos ou fonte de recursos, que é o processo pelo qual os recursos públicos são correlacionados a uma aplicação que pode ser vinculada ou ordinária, indicando sua finalidade, posicionamento que ratifico.

Dando sequência ao Relatório de Macrogestão, às fls. 92 e 93 da peça 25, a Unidade Técnica asseverou que o *caput* do art. 4º da autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 10% do valor total do orçamento, sendo que, pela leitura dos incisos I e II do mencionado dispositivo, se notou que além do limite de caráter geral, a lei concedia autorização para suplementações com limites exclusivos para as despesas com pessoal, encargos sociais e as relacionadas ao Fundo Municipal de Saúde.

Ultrapassado este ponto, às fls. 93 a 100 da peça 25, a Unidade Técnica passou a analisar o orçamento da seguridade social e ressaltou que o valor orçado foi deficitário em R\$ 1.881.169.321 e após pontuar que este é financiado pelas receitas do orçamento fiscal, entendeu que seria necessário solicitar esclarecimentos à Prefeitura acerca da composição das receitas da seguridade social informadas no art. 2º da LOA daquele exercício.

Quanto a este aspecto, a defesa encaminhou o relatório detalhado dessas receitas, peça 36, e respondeu que a LOA contemplou de forma agregada a informação da receita da seguridade social.

A Unidade Técnica analisou a documentação em conjunto com os outros apontamentos relacionados à seguridade social, os quais serão analisados em sequência.

Ainda no Relatório de Macrogestão, à fl. 100 e 101 da peça 25, a Unidade Técnica apontou que o art. 6º da LOA previu a alocação de recursos no montante de R\$ 48.095.900,00 nas empresas públicas municipais, a serem direcionados à aquisição de equipamentos, obras e instalações, contratação de serviços de terceiros e despesas de exercícios anteriores. Neste aspecto, pontuou que 61,04% do total orçado para o exercício foi reservado para a Prodabel e comparado ao valor orçado em 2016 para a mesma empresa, foi observada uma elevação de 2.674,86%, enquanto as demais empresas municipais, quais sejam, BHTrans, Urbel e Belotur, tiveram queda na previsão de recursos da ordem de 51,54%, 51,35%, e 60,78%, respectivamente.

2.2.3.1 Previdência Social do Servidor Público

Dando início ao exame do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, fls. 119 a 121 da peça 25, a Unidade Técnica destacou o arcabouço normativo acerca do tema, seguido do histórico da previdência social do Município de Belo Horizonte, com ênfase à segregação de massa oriunda da criação de dois grupos distintos, o Plano Financeiro (Fufin) e o Plano Previdenciário (BHPrev), com vistas à garantia do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em sequência, discriminou e caracterizou cada grupo, dando destaque aos seus respectivos segurados, às receitas que os compõem e, ainda, aspectos de gestão, tais como as estruturas de direção e administrativa, fls. 122 a 127 da peça 25. Ainda, teceu considerações acerca do indicador de situação previdenciária, aspectos da previdência social estabelecidos na Lei Complementar n. 101/2000, aporte de recursos para o RPPS e sua taxa de administração, fls. 127 a 132 da peça 25.

Examinou a situação financeira e atuarial do RPPS, com fundamento nas boas práticas atuariais e na legislação vigente, sobretudo na Portaria MPS n. 403/2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais. Foram analisados o relatório de avaliação atuarial, a nota técnica atuarial, a base de dados utilizada na avaliação atuarial, o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA e os fluxos atuariais, à fl. 132 da peça 25.

Preliminarmente, esclareceu alguns pontos acerca da base cadastral do RPPS e das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adotadas para estimar o comportamento das variáveis utilizadas no cálculo atuarial. Sobre a base de dados, atestou que foi utilizada aquela posicionada em 31/8/2017, em conformidade com o art. 14 da Portaria MPS n. 403/2008 e destacou que, segundo o DRAA, ela possuía, em sua maioria, nível de consistência entre 76% e 100%. Contudo, destacou que as informações relativas ao tempo de serviço anterior, tanto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS quanto do RPPS apresentaram nível de consistência entre 0 e 25%. Saliou que como o último censo previdenciário foi realizado em 2016, esperava-se um levantamento acerca dos mencionados dados, os quais são importantes para a estimativa da compensação previdenciária a receber e da idade de aposentadoria, fls. 133 a 135 da peça 25.

Ainda, ponderou que embora as hipóteses estivessem em conformidade com a legislação vigente, não foi apresentado nenhum teste de aderência para comprovar sua adequação à massa. Reforçou que as justificativas para o uso das hipóteses não se confundiriam com teste de aderência, pelo que recomendou que nas próximas avaliações fossem realizados testes de aderência que viabilizassem efetivamente os controles externo e social sobre a adequabilidade das premissas e hipóteses atuariais. Ao final, destacou que tal prática será obrigatória a partir do exercício findo em 31/12/2019, com a publicação da Portaria MF n. 464/2018.

A defesa trouxe esclarecimentos sobre a gestão do RPPS, à fl. 14 da peça 133, tendo sido informado que esta caberia à Subsecretaria de Gestão Previdenciária – Suprev, antiga Secretaria

Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária – SMAGP, por delegação, nos termos do art. 102 da Lei n. 10.362/2012 c/c art. 5º da Portaria SMPOG n. 18/2017. Pontuou que a Suprev integra a estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, cujas atribuições estão definidas no art. 52 da Lei n. 11.065/2017 e atua exclusivamente para a gestão previdenciária municipal, consoante Capítulo VIII do Decreto n. 16.682/2017.

No tocante ao apontamento relativo ao nível de consistência da base de dados utilizada, a empresa Lumens Atuarial manifestou-se no seguinte sentido (fls. 15 e 16 da peça 133):

“Visando à apuração de um passivo fidedigno à realidade do RPPS, é essencial que a base de dados esteja completa e consistente. Assim, anteriormente à realização dos cálculos, são realizados pela Lumens Atuarial diferentes testes de consistência até que se tenham dados satisfatórios à execução dos cálculos atuariais.

Dessa forma, de acordo com o relatório de avaliação atuarial, foram realizados testes de consistência que indicaram a necessidade de adequações pelo RPPS anteriormente à realização dos estudos técnicos. Novas versões foram encaminhadas sendo a última considerada razoável para o início da Avaliação Atuarial.

Observou-se, porém, que constaram da base de dados as informações relativas ao Tempo de Serviço / Contribuição anterior à admissão na Prefeitura para a minoria dos servidores ativos, sendo necessária adoção de premissa complementar para suprir a deficiência da base de dados.

Para a projeção da idade de aposentadoria dos casos em que não foram disponibilizadas as informações de tempo anterior ao Município (maioria dos casos), na qual os servidores completarão todas as condições de elegibilidade, foi adotada a hipótese de 26 anos como a idade de início das atividades profissionais.

Esta hipótese foi adotada por recomendação do RPPS, observados os estudos elaborados no ano anterior e constante do Relatório da Avaliação Atuarial de 31/12/2016. Tal estimativa foi realizada naquele ano pela diferença da idade média de aposentadoria e o tempo mínimo de contribuição para elegibilidade.

Entendemos como adequada a manutenção da estimativa, até que fosse realizado censo previdenciário pelo Município, em observância à referida Portaria n. 403/2008 e muito próxima da hipótese de referência constante da nova Portaria n. 464/2018 (25 anos).

Não obstante a ausência de dados essenciais para a apuração de um passivo fidedigno, dada a experiência da Lumens Atuarial com aproximadamente 150 RPPS's no Brasil, certificamos na oportunidade que tal hipótese estava coerente com informações estatísticas extraídas de outros Municípios cuja base cadastral se mostrou completa e consistente, motivo pelo qual não apresentamos objeções na manutenção da hipótese recomendada pelo RPPS, estando, como mencionado, adequada à Portaria n. 403/2008 e – casualmente – muito próxima daquela que viria a ser referência da nova Portaria n. 464/2018, a qual será obrigatória a partir da avaliação de encerramento da avaliação atuarial de 2019.”

Com relação ao segundo apontamento realizado, às fls. 20 e 21 da peça 133, consta que foram iniciados em 2018 os estudos de aderência das hipóteses utilizadas para confirmação estatística de sua aderência à realidade do plano, alinhado com o que está previsto na atual Portaria MF n. 464/2018, conforme a resposta abaixo elaborada pela empresa Lumens Atuarial:

“Destacou o TCE/MG a ausência de estudos estatísticos de aderência das hipóteses atuariais, constando do relatório as justificativas para adoção de cada uma delas.

De fato, quando da realização de tal avaliação atuarial não haviam sido realizados estudos estatísticos de aderência prévios, sendo definidas em conjunto pela manutenção das hipóteses utilizadas nos anos anteriores, a exceção da taxa de crescimento salarial, a qual,

mesmo sem estudos estatísticos, se verificou sua subestimação nas avaliações atuárias anteriores.

Na ocasião, alterou-se a taxa de crescimento salarial de 1,00% para 2,50% ao ano, sendo recomendados estudos estatísticos de aderência das hipóteses atuárias, os quais foram devidamente realizados no exercício de 2018.

Reitera-se que a Lumens Atuarial foi contratada em fevereiro de 2018 com objetivo inicial de assumir a responsabilidade técnica da avaliação atuarial a ser realizada e entregue à Secretaria de Previdência até 31 de março do mesmo ano, posicionada em 31/12/2017.

A partir da entrega deste trabalho, foi elaborado cronograma para gestão atuarial do RPPS, iniciando pela realização de estudos estatísticos de aderência, onde se avaliou o crescimento real dos salários, as tábuas de mortalidade, a adequação e convergência da taxa de juros, por estudos prospectivos (determinísticos e estocásticos), o tempo médio em abono de permanência, entre outros.

De posse destes estudos, foram realizados os primeiros ajustes nas hipóteses, cujos reflexos já foram observados na avaliação atuarial de 2019, com data-focal de 31/12/2018. Foram ainda definidos novos estudos que visem identificar as hipóteses que melhor se adequem aos segurados e características do RPPS para a avaliação atuarial de 2020 (31/12/2019), observando-se, esta última, a Portaria n. 464/2018.

Portanto, para o presente exercício, 2019, estão previstas a atualização dos estudos estatísticos de aderência das hipóteses atuárias já estudadas e a realização de novos estudos para fundamentar novas adequações.

Quanto à taxa de crescimento de benefícios, evidenciou o TCE/MG, que seria prudente utilizar a mesma taxa do crescimento salarial para os inativos e pensionista com paridade.

Entendemos não ser possível estabelecer uma relação direta sem antes realizarmos estudos estatísticos consistentes. Isso porque os salários podem crescer por critérios objetivos garantidos na fase ATIVA, e que não passam pra (*sic*) fase INATIVA - como por exemplo, a graduação, pós-graduação, mestrado ou doutorado dos servidores - e não se tratar de benefício estrutural, tal como piso salarial ou incorporações.

Assim, como previsto, serão realizados novos estudos estatísticos em 2019, visando a adequações de novas hipóteses no encerramento deste exercício.

Como bem destacou o TCE/MG:

“Dessa forma, recomenda-se que nas próximas avaliações sejam realizados testes de aderência a fim de que sejam viabilizados efetivamente o controle externo e o controle social acerca da adequabilidade das premissas e hipóteses atuárias. Destaca-se que essa prática será obrigatória a partir do exercício findo em 31/12/2019, com a publicação da Portaria MF n. 464/2018.”

Como mencionado, o processo de adequação do RPPS às melhores práticas na gestão dos riscos atuárias se iniciou no exercício de 2018, já sendo refletida em hipóteses mais ajustadas à realidade a partir da avaliação de encerramento do exercício. No entanto, trata-se de um processo contínuo de melhorias, na qual novas adequações serão estabelecidas para o encerramento do exercício de 2019, observada a Portaria n. 464/2018.”

Asseverou, outrossim, que todas as retificações necessárias foram devidamente realizadas e podem ser aferidas por meio da nova versão emitida do relatório da avaliação atuarial 2018 e do respectivo DRAA emitido pelo sistema Cadprev, fl. 21 da peça 133.

No reexame, quanto à lacuna da base de dados, a Unidade Técnica pontuou que causou estranheza o fato de o Município informar que foi realizado censo previdenciário no ano de 2016 e as informações referentes ao tempo de serviço anterior não constarem da base de dados do ano seguinte, pelo que se infere que o censo não as levantou, o que diminui

significativamente sua efetividade e precisão aos resultados. Assim, objetivando o aprimoramento na gestão dos recursos públicos, ponderou que seria recomendável a utilização de novo censo, levando em conta o regramento vigente, de modo a colher as informações indicadas na Instrução Normativa MF n. 1/2018 e em leiaute divulgado pela Spreve ou em normativo que vier a lhe suceder. Ainda, que seria aconselhável que o RPPS, ao realizar o novo censo, considerasse orientações de atuário ou de consultoria atuarial, que pode indicar quais dados possuem maior impacto nos resultados, fl. 24 da peça 133.

No que tange à recomendação para que fosse utilizada a mesma taxa de crescimento salarial para estimar o crescimento dos benefícios, o defendente informou que se trata de procedimento prudencial, isto é, não é medida obrigatória, razão pela qual a Unidade Técnica aceitou a justificativa, fl. 28 da peça 133, posicionamento que ratifico.

Do mesmo modo, acerca da afirmação do jurisdicionado de que desde 2018 está em adaptação ao procedimento de testes de aderência das hipóteses à massa estudada, ao menos no tocante às variáveis de maior impacto nos resultados, tendo em vista que estes não eram formalmente exigidos pela legislação que regia os RPPSs à época, apesar de ser uma boa prática que auxilia o monitoramento da precisão das avaliações atuariais e gera maior respaldo e consistência aos resultados, entendeu que, por ora, o apontamento atingiu sua finalidade, fl. 28 da peça 133, posicionamento que ratifico.

Em continuidade ao relatório, à fls. 135 e 136 da peça 25, a Unidade Técnica apresentou os regimes financeiros e respectivos métodos de financiamento adotados na avaliação atuarial dos benefícios do BHPrev e os limites legais, com o intuito de avaliar a observância à Portaria MPS n. 403/2008. Quanto ao Fufin, ponderou que por se tratar de Plano Financeiro, o regime utilizado para todos os benefícios é o de repartição simples em conformidade com as disposições normativas nos casos em que é instituída a segregação da massa.

À fl. 136 da peça 25, afirmou que o plano de custeio vigente estabelecido pela Lei Municipal n. 10.362/2011 definiu a alíquota de 11% para os servidores ativos aplicável sobre a remuneração e o mesmo percentual para os servidores inativos e pensionistas incidente sobre a parcela de seus proventos que excede o teto dos benefícios do RGPS. Além disso, a norma determina que os municípios, as entidades da administração indireta que possuem servidores ocupantes de cargo efetivo e o Poder Legislativo Municipal contribuam com 22% incidente sobre a mesma base de cálculo dos segurados ativos. Assim, a Unidade Técnica destacou que tais percentuais estão em conformidade às normas de regência do RPPS.

Asseverou que o custeio estabelecido para o Fufin não é suficiente para honrar todos os seus compromissos, pelo que necessita de aportes regulares. Tal situação, porém, por si só, não justifica a adoção de providências imediatas, visto que é esperado que planos financeiros apresentem resultado deficitário em algum momento em caso de segregação da massa, razão pela qual basta acompanhar o comprometimento das receitas do ente para os aportes ao longo do tempo, a partir das projeções atuariais tratadas no tópico do fluxo atuarial. Já para o BHPrev, se confirmadas todas as hipóteses utilizadas na avaliação atuarial, há superávit de 6,41% das provisões matemáticas, o que indica adequação do plano de custeio, fl. 136 da peça 25.

No tópico de resultado atuarial, fls. 136 e 137 da peça 25, pontuou que por se tratar de Plano Financeiro, o Fufin não possui objetivo de acumulação de recursos e, desse modo, para avaliá-lo no longo prazo, foi apurado o montante necessário na data atual para que existissem recursos suficientes para cobrir os encargos no futuro, já consideradas as contribuições futuras apuradas com base na Lei n. 10.362/2011. De acordo com o DRAA, posicionado em 31/12/2017, o Fufin apresentou, naquela data, déficit da ordem de R\$ 55 bilhões, o qual equivaleria ao valor atual dos aportes a serem feitos até a extinção do fundo, para pagamento dos benefícios previdenciários deste plano, como menciona o art. 2º, § 1º, da Lei n. 9.717/1998 e o art. 26 da

Portaria MPS n. 403/2008. Ainda, destacou que no cálculo das provisões matemáticas foi estimada uma compensação previdenciária a receber de R\$ 2,6 bilhões, correspondente a 6% do valor atual dos benefícios futuros, inferior ao percentual máximo de 10% determinado pelo art. 11, § 5º, da Portaria MPS n. 403/2008.

Ademais, à fl. 137 da peça 25, informou que de acordo com o DRAA posicionado em 31/12/2017, o BHPrev apresentou resultado atuarial superavitário de R\$ 32.151.676,03, oriundo da diferença entre R\$ 533.801.012,09, referente ao valor do ativo real líquido do plano e R\$ 501.649.336,06, relativo às provisões matemáticas totais. Ressaltou que o Índice de Cobertura, que representa a razão entre o ativo líquido e as provisões matemáticas, foi de 1,0641, inferior ao valor mínimo previsto no art. 25, inciso I, da Portaria MPS n. 403/2008, para que seja possível a redução das alíquotas de contribuição e que o valor da compensação previdenciária a receber, estimado em R\$ 237.416.929,12, está abaixo de 10% do valor atual dos benefícios futuros e, portanto, adequado aos limites legais.

Ainda neste tópico, às fls. 137 e 138 da peça 25, asseverou:

No Relatório de Avaliação Atuarial (p. 24) há o seguinte trecho: “Para o cálculo atuarial do VPCF, considerou-se o plano de custeio atual disposto na Lei Municipal n. 10.362/2011, de 29/12/2011, na qual está definida alíquota contributiva do Segurado em 11,00 % e do ente federativo em 22,00 %”, em que VPCF é a sigla para valor presente de contribuições futuras. Conforme a própria Nota Técnica Atuarial do BHPrev, ao projetar as contribuições de acordo com as alíquotas definidas na Lei n. 10.362/2011, está sendo utilizado uma variação do Método de Financiamento Agregado:

Uma possível variação desse método é a adoção da premissa da sustentação de uma alíquota vigente como constante para apuração do Valor Atual das Contribuições Futuras (Método da Capitalização Ortodoxa). Dessa forma, apura-se a Reserva Matemática por meio da diferença entre o Valor Atual dos Benefícios Futuros e o Valor Atual das Contribuições Futuras, sendo esta a que descreve a real situação do plano se consideradas as características atuais de custeio (p. 16 da Nota Técnica Atuarial).

Contudo, conforme já mencionado, segundo o Relatório de Avaliação Atuarial, foi utilizado o Crédito Unitário Projetado como método de financiamento para os benefícios financiados em regime de capitalização: para tal método o VPCF corresponde à razão do tempo de contribuição que falta até a aposentadoria e do tempo de contribuição total multiplicado pelo valor atual de benefícios futuros, ou seja, não há que se falar em aplicação da alíquota de contribuição vigente para cálculo do VPCF neste método. Ademais, o plano de custeio previsto na Lei n. 10.362/2011 abrange os benefícios financiados tanto pelo regime de capitalização (aposentadoria por tempo de contribuição e idade e reversão em pensão de aposentadoria programada) quanto pelo regime de capitais de cobertura (demais benefícios). Logo, utilizar o percentual destinado aos benefícios de risco para compor a reserva dos benefícios programados iria de encontro às boas práticas atuariais.

Dessa forma, solicitam-se maiores esclarecimentos a respeito do Método de Financiamento utilizado.

Ao final deste tópico, fls. 138 e 139 da peça 25, a Unidade Técnica teceu comentários acerca do custo do plano, pois verificou que, com exceção do benefício de Pensão por Morte de aposentado voluntário ou compulsório, todos os percentuais estavam divergentes no Relatório de Avaliação Atuarial e no DRAA, inclusive o custo total, que segundo a avaliação atuarial seria de 33,00%, enquanto no DRAA foi informado um custo de 33,37%, sob a mesma base de contribuição. Outrossim, constatou divergência no custo normal em percentual informado para os benefícios de aposentadoria programada (por idade, tempo de contribuição e compulsória) e aposentadoria de professor, vez que foi verificado um percentual de 14,53% e 8,14%,

respectivamente, em face dos percentuais de 15,63 % e 8,76 % informados no DRAA. Assim, solicitou maiores esclarecimentos em relação à apuração do custo normal.

No tocante ao fluxo atuarial, às fls. 139 e 140 da peça 25, a Unidade Técnica destacou que em relação ao Fufin, a distribuição das insuficiências financeiras demonstra movimento crescente dos aportes até 2039 e depois desse exercício os valores nominais tendem a diminuir. Já em relação à projeção atuarial do BHPrev, percebeu que a diferença entre as receitas e despesas projetadas passará a ser negativa até 2034, tendo em vista o grande número de novas concessões de aposentadoria, sobretudo em 2028, devido às regras de elegibilidade diferenciadas para as professoras.

À fl. 139 da peça 25, a Unidade Técnica frisou que a despesa previdenciária projetada para o ano de 2018 estava estimada em valor muito superior ao praticado em 2017, considerando que no próprio Relatório de Avaliação Atuarial não há previsão de concessão de novos benefícios nos anos iniciais da projeção em função de sua massa de composição ser jovem. Destacou, ademais, que o valor referente aos benefícios concedidos está coerente, enquanto o relativo aos benefícios a conceder considerados benefícios de risco, está em dissonância com o regime de capitais de cobertura, o qual é utilizado para seu financiamento. Dessa forma, solicitou esclarecimentos em relação à projeção de despesa para 2018.

Ainda, à fl. 140 da peça 25, fez observação acerca do percentual das contribuições futuras do ente e do servidor, já que constatou que se mantiveram, ano a ano, na maioria das vezes, em 33,41%, o que indica que o método de financiamento utilizado não está de acordo com o método de financiamento Crédito Unitário Projetado, o qual culmina em percentuais crescentes ao longo do tempo. Assim, reforçou a importância do esclarecimento da questão, notadamente em razão do fato de que o uso de contribuições previdenciárias incorretas influencia o resultado atuarial do plano.

Em relação aos apontamentos e observações realizados acerca da avaliação atuarial do RPPS com data-focal de 31/12/2017, cujos resultados constam do Relatório de Avaliação Atuarial 2018 e do DRAA de 2018, enviados à Secretaria de Previdência, o Município esclareceu que contratou a empresa Lumens Atuarial, em 2018, para realizar os trabalhos de avaliação atuarial e consultoria atuarial do RPPS, pelo que os esclarecimentos contariam com a análise técnica da mencionada empresa, conforme fl. 15 da peça 133.

Quanto à solicitação de esclarecimentos a respeito do Método de Financiamento utilizado para benefícios financiados em regime de capitalização no BHPrev e em relação à apuração do custo normal no mesmo plano, às fls. 16 a 18 da peça 133, consta a seguinte informação apresentada pela empresa Lumens Atuarial:

“Conforme observado pelo TCE/MG, consta do relatório de avaliação atuarial que: “Para cálculo atuarial do VACF, considerou-se o plano de custeio atual, disposto na Lei Municipal nº 10.362, de 29/12/2011, na qual está definida alíquota contributiva do segurado em 11,00% e do Ente Federativo em 22,00%, calculada sobre a remuneração de contribuição dos segurados ativos.”

Assim, analisando o relatório em conjunto à Nota Técnica Atuarial, pela adoção da alíquota vigente na apuração do resultado, inferiu o TCE/MG pela utilização do Método Agregado (em sua variação prática pela adoção das alíquotas vigentes na apuração do Valor Atual das Contribuições Futuras - VACF).

Ainda destacou corretamente o TCE-MG que:

“Contudo, conforme já mencionado, segundo o Relatório de Avaliação Atuarial, foi utilizado o Crédito Unitário Projetado como método de financiamento para os benefícios financiados em regime de capitalização: para tal método o VPCF corresponde à razão do

tempo de contribuição que falta até a aposentadoria e do tempo de contribuição total multiplicado pelo valor atual de benefícios futuros. Ou seja, não há que se falar em aplicação da alíquota de contribuição vigente para cálculo do VPCF neste método. Ademais, o plano de custeio previsto na Lei n. 10.362/2011 abrange os benefícios financiados tanto pelo regime de capitalização (aposentadoria por tempo de contribuição e idade e reversão em pensão de aposentadoria programada) quanto pelo regime de capitais de cobertura (demais benefícios). Logo, utilizar o percentual destinado aos benefícios de risco para compor a reserva dos benefícios programados iria de encontro às boas práticas atuariais. (...)” (original sem grifo)

Ocorre que, do ponto de vista prático, e não teórico, pelo método do Crédito Unitário Projetado (CUP), haveria a necessidade de adequação anual do plano de custeio para ajustes ao Custo Normal apurado pelo próprio método. E, em sendo um método com previsão de crescimento do custo normal, quanto mais a massa de segurados se aproxima da aposentadoria, evitam-se inicialmente reduções do custeio para posterior elevações, observadas ainda as dificuldades práticas que se teria nessa nova elevação futura; faz-se, portanto, para fins de apuração de resultados, uma adequação das provisões matemáticas utilizando-se as alíquotas vigentes, conforme disposto no relatório.

Veja que tal prática está em conformidade às práticas atuariais, inclusive dispostas no novo normativo, a Portaria n. 464/2018, que assim estabelece:

Art. 3º (...) § 5º Para elaboração das projeções atuariais e registro das provisões matemáticas previdenciárias de que tratam os incisos VI e VII, deverá ser utilizado o plano de custeio vigente na data focal da avaliação atuarial, ou outro parâmetro definido pela Secretaria de Previdência, alinhado às normas gerais de contabilidade aplicáveis ao Setor Público. (original sem grifo)

Assim, quanto ao primeiro aspecto, apesar de concordar com o TCE/MG quanto à aplicação dos respectivos métodos, dada a experiência da Lumens Atuarial com diversos RPPS brasileiros, observado o entendimento prático (e exigências) da Secretaria de Previdência, esta consultoria vem adotando, independentemente do método atuarial, não para apuração das alíquotas de equilíbrio, mas para fins de apuração de resultado, as alíquotas vigentes em Lei do Ente Federativo na data focal.

Consta ainda do Anexo – Dos Conceitos, da Portaria n. 464/2018 supra, que independentemente do método atuarial, passará a ser exigido, a partir da avaliação atuarial de encerramento do exercício de 2019, a apresentação de dois fluxos atuariais distintos, quais sejam:

47. Projeções atuariais com as alíquotas de equilíbrio: compreendem as projeções de todas as receitas e despesas do RPPS, considerando o fluxo atuarial dos benefícios calculados pelo regime financeiro de capitalização, os benefícios calculados por capitais de cobertura e os benefícios calculados por repartição simples e taxa de administração, calculados com base nas novas alíquotas de equilíbrio, para atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

48. Projeções atuariais com as alíquotas vigentes: compreendem as projeções de todas as receitas e despesas do RPPS, considerando o fluxo atuarial dos benefícios calculados pelo regime financeiro de capitalização, os benefícios calculados por repartição de capitais de cobertura, os benefícios calculados por repartição simples e taxa de administração, calculados com base nas alíquotas vigentes, para atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, a Lumens Atuarial já está em processo de revisão e adequação dos sistemas atuariais para que, a partir da avaliação atuarial de encerramento do exercício de 2019, sejam apresentados os dois fluxos de projeções distintos.

Importante destacar ainda que, conforme orientações da Secretaria de Previdência, enquanto o primeiro tem como objetivo demonstrar a viabilidade e solvência do plano de

benefícios se adotadas, na prática, as alíquotas de equilíbrio apuradas pelos métodos de financiamento, o segundo fluxo terá como objetivo a demonstração dos resultados atuariais, com base nas alíquotas vigentes, independentemente do método.

Quanto ao segundo apontamento realizado pelo TCE/MG, a Lumens Atuarial esclarece que, ao mencionar a utilização das alíquotas vigentes, o faz de forma global, destinando corretamente, e prioritariamente, os percentuais necessários à cobertura das despesas administrativas, dos benefícios financiados em regime de repartição (seja repartição simples ou repartição de capitais de cobertura) e, posteriormente, na apuração daquela alíquota que estaria disponível à cobertura dos benefícios em regime de capitalização.

Destaca-se ainda que, pela Portaria n. 464/2018, haverá adequação dessa prática, visto que serão segregados os orçamentos e contabilizações dos custos e custeios relativos aos diferentes regimes.

Referente à divergência apontada pelo TCE/MG acerca dos custos do plano apresentados no relatório da avaliação atuarial 2018 e no respectivo DRAA, informa-se que por um equívoco, os valores do custo normal, relativos aos benefícios de Aposentadoria por invalidez permanente, Pensão por morte de servidor em atividade e Pensão por morte de aposentado por invalidez foram preenchidos erroneamente no DRAA, o que implicou na divergência dos percentuais, uma vez que os benefícios financiados em regime de repartição de capitais de cobertura são calculados automaticamente pelo sistema Cadprev, gerando, por conseguinte, um custo total superior aos 33,00% informado no relatório.

Em relação aos custos normais dos demais benefícios informados no DRAA, esclarece-se que estão corretos, restando, portanto, uma diferença de 0,40% a maior no percentual do custo normal dos benefícios de Aposentadoria programada e Aposentadoria especial – Professor apresentado no relatório da avaliação atuarial 2018, correspondente à taxa de administração do Plano.

Desse modo, insta salientar que as divergências identificadas tanto no DRAA, quanto no relatório da avaliação atuarial se tratam de erro formal / documental e, portanto, não impactam nos resultados apurados. De toda forma, já foi providenciada a correção.”

Às fls. 25 a 27 da peça 133, a Unidade Técnica reexaminou os questionamentos referentes aos temas Método de Financiamento e Fluxo Atuarial.

A Unidade Técnica pontuou que a empresa afirmou que o Método de Financiamento Crédito Unitário Projetado – CUP impõe a necessidade de adequação do plano de custeio anualmente, o que dificulta sua concretização e, por esse motivo, utiliza para fins de apuração de resultado a alíquota vigente prevista na legislação municipal. Sobre esse argumento, afirmou que o defendente considerou apenas as dificuldades do processo legislativo para a não utilização do método de financiamento indicado integralmente e que a partir da realidade exposta, seria mais apropriado utilizar um método de financiamento com custos constantes. Em seguida, analisou o argumento da empresa de que independentemente do método atuarial, a adoção das alíquotas vigentes na lei municipal tem previsão na Portaria MF n. 464/2018, que é a legislação mais recente sobre procedimentos aplicáveis às avaliações atuariais. A Unidade Técnica destacou que apesar de tal normativo não existir à época da elaboração da avaliação atuarial 2018 (data-base 31/12/2017), como há convergência entre a postura do atuário e o novo entendimento da legislação citada, entende que este item foi sanado, mas com uma ressalva, posicionamento que ratifico.

Nesse sentido, como ressalva, apontou que para embasar a defesa foi citado o art. 3º, § 5º, da Portaria MF n. 464/2018, cujo dispositivo prevê que “deverá ser utilizado o plano de custeio vigente na data focal da avaliação atuarial”, mas tal dispositivo traz expressamente que essa utilização é para registro das provisões matemáticas previdenciárias, ou seja, apenas para os benefícios em que há formação de reservas, isto é, benefícios avaliados em regime de

capitalização. Dessa forma, para o cálculo das provisões matemáticas deve ser aplicado o percentual residual das alíquotas previstas em lei após a dedução dos custos percentuais destinados ao financiamento dos benefícios em que não há formação de reservas durante o período contributivo (repartição simples e repartição por capitais de cobertura) e à cobertura da taxa de administração do RPPS, o que não foi observado.

Ao final, ressaltou que de acordo com a Lei Municipal n. 10.362/2011, a alíquota vigente à época no BHPrev totalizava 33% aplicável sobre a remuneração dos servidores ativos. Contudo, a partir do fluxo atuarial do plano, observou que os percentuais de contribuição ano após ano se mantiveram, na maioria dos casos, em 33,41%. Assim, verificou que, além de ter sido utilizado percentual superior ao plano de custeio vigente, não foram consideradas as deduções relacionadas à taxa de administração e ao financiamento dos benefícios estruturados em repartição simples (auxílios) e em repartição por capitais de cobertura (aposentadoria por invalidez, pensão por morte de servidor ativo e pensão por morte de inválido) para apresentação do fluxo atuarial, o que justificaria a ressalva.

Quanto ao apontamento acerca das divergências nas informações entre os custos para pensão por morte de servidor ativo, aposentadoria programada, aposentadoria por invalidez e a pensão decorrente de morte de aposentado inválido apresentados no Relatório de Avaliação Atuarial e no DRAA, entendeu que foi parcialmente sanado, posicionamento que ratifico. Nesse sentido, asseverou que apesar de a defesa ter informado que consistiu em erro material e que procedeu à retificação, ao consultar o DRAA 2018 ratificado, percebeu que a correção foi realizada apenas nos benefícios avaliados em Regime de Capitais de Cobertura – RCC, quais sejam: pensão por morte de servidor ativo, aposentadoria por invalidez e a pensão decorrente de morte de aposentado inválido, tendo os benefícios em regime de capitalização a coluna “Custo anual previsto (R\$)” permanecido inalterada.

Asseverou, ainda, conforme mencionado pelo defendente, que para os benefícios em RCC o sistema Cadprev preenche os custos automaticamente, o que não acontece com os benefícios em capitalização, motivo pelo qual os percentuais informados no DRAA ainda não correspondem à razão entre o custo anual previsto e a base de contribuição. Em conclusão, ponderou que, em que pese a falha persistir, o objetivo do apontamento foi atingido, pelo que seria necessário apenas um alerta para que o RPPS se atente a esse quesito, sobretudo pelo fato de que o DRAA é documento de domínio público que versa sobre os aspectos atuariais do RPPS, ou seja, consiste instrumento de controle social sobre a saúde financeira da previdência local e, portanto, deve ser preenchido em completude e consistência satisfatórias, posicionamento que ratifico.

Acerca do apontamento relativo à projeção de despesa no BHPrev para 2018, às fls. 18 e 19 da peça 133, consta o seguinte esclarecimento da empresa Lumes Atuarial:

“Inicialmente, quanto ao presente tópico destaca-se trecho extraído do relatório do TCE/MG:

“Vale frisar, que a despesa previdenciária projetada para o ano de 2018, está estimada em R\$ 13 milhões, sendo que de acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial havia, em 31/12/2017, somente 21 segurados em gozo de benefícios totalizando uma folha mensal de R\$ 33 mil, ou seja, uma folha anual de R\$ 427 mil reais. Logo, considerando que no próprio Relatório de Avaliação Atuarial não há previsão de concessão de novos benefícios para os primeiros anos da projeção em função do plano ser composto por uma massa jovem, o valor previsto para 2018 é muito superior ao praticado em 2017.”

Na oportunidade, havia sido informado, equivocadamente, o Valor Atual de Benefícios Futuros (VABF) dos benefícios financiados em Repartição de Capitais de Cobertura (RCC)

de forma concentrada no primeiro ano do fluxo, e não diluído ao longo dos anos futuros, como deveria. Este item também já está sendo corrigido junto ao CADPREV.

Demonstra-se a seguir o fluxo dos benefícios relativos à aposentadoria por invalidez e pensão por morte devidamente retificados.

Destaca-se que o valor presente atuarial não surtiu divergências, mas apenas houve a segregação do VABF ao longo dos anos futuros.

Em seguida, conforme fls. 19 e 20 da peça 133, consta que apresentou tabela com os fluxos atuariais dos benefícios de aposentadoria por invalidez e pensão por morte e destacou o seguinte:

Quanto às receitas apresentadas no fluxo atuarial, por sua vez, temos a esclarecer o que segue:

De fato, pelo método CUP espera-se um crescimento do custo normal, mas isso se dá não na projeção atuarial extraída de uma única avaliação atuarial, mas sim na comparação entre projeções atuariais sucessivas (avaliações atuariais distintas), dado o envelhecimento da população e consequente aproximação à aposentadoria.

O Custo Normal do método Crédito Unitário Projetado se apura pela simples divisão do VABF pelo tempo necessário ao seu financiamento, dando um valor monetário fixo, a cada instante “t” de tempo. Assim, vejamos:

- a) Custo normal apurado individualmente pelo método CUP:

$$CN_i = \frac{VABF_i}{(t_i + k_i)}$$

- b) Custo normal apurado ao grupo de ativos:

$$CN = \sum CN_i$$

Observa-se, pela fórmula, que o método prevê um custo anual constante ao longo do tempo e que a previsão de um custo crescente se dá apenas quando comparado um Custo Normal apurado num determinado ano, com aquele Custo Normal apurado em anos subsequentes, se não houver rejuvenescimento da massa de segurados. Desta forma, não se espera numa projeção atuarial extraída de uma avaliação atuarial em uma única data focal o referido crescimento.

Para projeções deste método, o que se espera é a redução das receitas previdenciárias e da base de incidência, dada a aposentadoria da massa de segurados.

Adiciona-se ao fato o que se manifestou no item 2.5, cujo entendimento da Secretaria de Previdência, devidamente expressa na Portaria 464/2018, é de que os resultados atuariais devem ser extraídos e apurados considerando-se as alíquotas vigentes, independentemente do método atuarial utilizado.

Importante ainda destacar que, observadas as metodologias até então adotadas pela Lumens Atuarial, os cálculos atuariais para encerramento do exercício de 2017 (e também em 2018) foram realizados por meio de tábuas de comutação, sendo apurados os resultados por meio destas técnicas.

As projeções atuariais, onde se apresentou receitas e despesas previdenciárias ano a ano, se fez por modelagem matemática / probabilística, apurando-se um fluxo aproximado a cada

exercício, não havendo, porém, qualquer influência nos resultados atuariais, visto que, conforme mencionado, estes foram previamente elaborados por tábuas de comutação.

Nesse ínterim, observamos que a coluna informada como base de incidência foi feita por ponderação do Valor Atual de Salários Futuros (VASF), comumente utilizado no método agregado, gerando descolamento em relação à coluna de VACF e, conseqüentemente, na apuração pelo TCE/MG das alíquotas (Contribuições / Base de Incidência).

Reiteramos, porém, que a alteração dos fluxos apresentados não acarretará alterações nos resultados atuariais demonstrados, visto que foram previamente apurados em técnicas de comutação. Com isso, trata-se de ajustes formais e documentais, sendo ratificados os resultados técnicos já apresentados.

Destacamos, por fim, que a Lumens Atuarial, observadas as disposições da Portaria 464/2018, está elaborando novos sistemas atuariais cujos cálculos serão realizados integralmente por fluxos atuariais a partir do exercício de 2019, havendo, assim, fluxo probabilística e atuarialmente calculado, coerente aos resultados técnicos que serão demonstrados.

Ressalva-se apenas o fato de que, afora o entendimento convergente entre a Lumens Atuarial e o TCE/MG quanto aos métodos, por força da portaria e de orientações da SPREV, os fluxos que serão utilizados na apuração dos resultados, utilizarão as alíquotas vigentes e não aqueles calculados pelo método de financiamento.

Quanto ao argumento do jurisdicionado acerca da previsão de despesa previdenciária de R\$ 13 milhões informada no fluxo atuarial, no sentido de que foi lançado equivocadamente o Valor Atual de Benefícios Futuros – VABF para aposentadoria por invalidez e pensão por morte de servidor ativo de forma concentrada no primeiro ano do fluxo, ao invés de ter lançado de maneira diluída ao longo dos anos, às fls. 27 da peça 133, a Unidade Técnica reforçou o entendimento de que, na verdade, tais valores não deveriam existir face ao regime adotado para os referidos benefícios: capitais de cobertura. Destacou que, consoante já mencionado, no referido regime só há cálculo de reserva quando o benefício já foi concedido, não havendo formação de reservas na fase contributiva, isto é, não há provisão matemática de benefícios a conceder para regime de capitais de cobertura. Nessa perspectiva, asseverou que o próprio leiaute do fluxo atuarial da SpreV prevê na primeira linha o seguinte trecho: “FLUXO ATUARIAL - CIVIL - PLANO PREVIDENCIÁRIO - BENEFÍCIOS AVALIADOS EM REGIME FINANCEIRO DE CAPITALIZAÇÃO - GERAÇÃO ATUAL”, pelo que manteve o apontamento relacionado à despesa previdenciária projetada para 2018 estimada em R\$ 13 milhões, posicionamento que ratifico.

A Unidade Técnica, à fl. 27 da peça 133, pontuou, ainda, que, apesar de o defendente reconhecer algumas impropriedades no fluxo atuarial, afirmou que estas não afetaram o resultado, o qual foi apurado por meio de tábuas de comutação. No entanto, ressaltou que independentemente da forma de cálculo, os resultados apurados por fluxo e tábuas de comutação devem convergir, pois as comutações são apenas agrupamentos prévios de valores calculados de modo a simplificar as fórmulas utilizadas na apuração. Reforçou que os fluxos são instrumentos que permitem um pouco mais de transparência aos cálculos atuariais, uma vez que os valores totalizados das provisões só podem ser aferidos com o recálculo integral. Saliu que os fluxos atuariais também são a fonte das demonstrações que devem compor o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e o anexo de metas fiscais da LDO e, portanto, suas falhas podem refletir nas políticas referentes à previdência local, razão pela qual destacou a necessidade de zelo na elaboração dos fluxos para assegurar a convergência com as provisões levantadas, posicionamento que ratifico.

Quanto ao item referente às receitas de contribuição, no qual foi questionado o percentual de contribuição ter sido constante ao longo do tempo na ordem de 33%, à fl. 27 da peça 133, a

Unidade Técnica salientou que após análise minuciosa do fluxo e a partir das explicações feitas pela defesa, constatou que o custo em percentual permaneceu constante devido à prática do RPPS de adotar a alíquota do plano de custeio vigente, independentemente do método de financiamento adotado. Desse modo, como tal questão já havia sido discutida previamente e dada por encerrada com o acatamento com ressalva da justificativa do jurisdicionado, ponderou que tal item também poderia ser dado como sanado, posicionamento que ratifico.

Em continuidade ao Relatório de Macrogestão, à fl. 141 da peça 25, a Unidade Técnica analisou o registro das provisões matemáticas no balanço patrimonial. De início, ressaltou que a partir do confronto do valor do Ativo do Plano Previdenciário (BHPrev), de R\$ 533.801.012,09, com a conta 2.2.7.2.0.00.00 - Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, no valor de R\$ 501.649.336,06, foi verificada uma diferença positiva de R\$ 32.151.676,03. Ressaltou que tal diferença decorreu da ausência de indicação da conta 2.2.7.2.1.07.01 - Ajustes de Resultado Atuarial Superavitário, na qual deveria ter sido lançado tal valor.

À fl. 142 da peça 25, informou que as provisões a longo prazo foram lançadas no balanço patrimonial do plano financeiro e do previdenciário nos valores de R\$ 2.516.411,66 e R\$ 376.458.769,81, respectivamente. Quanto ao BHPrev, à fl. 143 da peça 25, observou que o valor contabilizado se refere, na verdade, à soma das provisões de benefícios a conceder e de benefícios concedidos calculados na avaliação atuarial de 31/12/2016, ou seja, foram utilizadas provisões matemáticas referentes a 2016 no Balanço Patrimonial de 2017. Além disso, mencionou que não foi considerada a Conta 2.2.7.2.1.07.00 - Provisão Atuarial para ajuste do plano previdenciário, o que gerou um resultado patrimonial superestimado.

Em relação à provisão a longo prazo registrada no Balanço Patrimonial do Fufin em 31/12/2017, à fl. 143 da peça 25, ponderou que deveria corresponder à soma das contas 2.2.7.2.1.01.00 - Provisões de Benefícios Concedidos, no valor de R\$ 23.276.566,70 e 2.2.7.2.1.02.00 - Provisões de Benefícios a Conceder, cujo valor foi R\$ 0,00. Pontuou que a partir de consulta ao balancete de encerramento do exercício de 2017, em que consta detalhamento das contas, observou que a conta 2.2.7.2.1.02.00 - Provisões de Benefícios a Conceder estava com natureza devedora, tendo em vista que o registro do valor de R\$ 57 milhões, relativo às insuficiências financeiras foi feito integralmente na conta 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira das Provisões de Benefícios Concedidos. Asseverou que o procedimento correto seria o registro de R\$ 18,2 milhões na conta 2.2.7.2.1.01.07 e o restante, de R\$ 39,1 milhões, na conta 2.2.7.2.1.02.06 - Cobertura de Insuficiência Financeira das Provisões de Benefícios a Conceder. Destacou que, independentemente deste fato, o registro ainda estaria em desacordo com a prática adequada visto que as provisões lançadas se referiram ao encerramento do exercício anterior.

Acerca da contabilização das provisões, o defendente enfatizou as seguintes questões:

1. Lançamento das provisões matemáticas do Plano Previdenciário:
 - a. Utilização da provisão data focal 31/12/2016 no Balanço Patrimonial do exercício contábil 2017; e
 - b. Ausência de registros na conta contábil 2.2.7.2.1.07.00 do PCASP.
2. Lançamento das provisões matemáticas do Plano Financeiro:
 - a. Utilização da provisão data focal 31/12/2016 no Balanço Patrimonial do exercício contábil 2017; e
 - b. Registro, em 2017, da cobertura da insuficiência financeira integralmente no grupo de contas dos benefícios a conceder, sem o registro da parcela correspondente no grupo de contas dos benefícios concedidos.

Antes de postular esclarecimentos pormenorizados sobre os apontamentos, a defesa resgatou o papel do contador em face da avaliação atuarial, segundo o Ministério da Economia, *verbis*:

O contador verificará se a avaliação atuarial do regime foi elaborada com observância da Portaria MPS nº 403/2008 e se é assinada por profissional ou empresa devidamente registrado no Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, e, ainda, se os dados cadastrais e financeiros contemplados no cálculo atuarial conferem com aqueles existentes no ente federativo na respectiva data-base utilizada na Avaliação. A Avaliação Atuarial é o documento contábil hábil usado pelo profissional da área contábil para efetuar o registro da “Provisão Matemática Previdenciária”, não sendo sua função contestar os resultados apresentados. (...) (Retirado do item 07 da página de Perguntas e Respostas do site <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/escrituracao-plano-de-contas-contabilizacao-da-provisao-matematica-previdenciaria-demonstrativos-contabeis/>, consultado em 05 de agosto de 2019).

Em relação às questões 1.a e 2.a, de que não teria sido respeitado o item 10.5.4 do Mcasp, o defendente esclareceu que a Diretoria Central de Gestão de Contas Previdenciárias – DCGP atua em consonância com os instrumentos legais e normativos aplicados aos RPPS e à contabilidade pública, observando, sobretudo, o referido manual e as orientações expedidas pelo Ministério da Economia e sua Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS.

Acerca do lançamento das provisões matemáticas, o defendente citou trecho do Mcasp (2017), afirmando que a fórmula de cálculo e a constituição das provisões matemáticas são objeto de normativos próprios do MPS. Esclareceu que os procedimentos atuariais e contábeis dos RPPS no exercício seguiam a Portaria MPS n. 403/2008 que, sobre a provisão matemática, determinava:

Art. 14. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013) (Portaria MPS Nº 403/08).

Descreveu que os DRAA são apresentados ao Ministério sempre no exercício seguinte ao da data focal das suas respectivas reavaliações atuariais, no prazo determinado pela Portaria MPS n. 204/2008, razão pela qual o relatório atuarial de 2017, apresentado ao RPPS no referido exercício tinha data focal de reavaliação em 31/12/2016, cuja máscara para lançamentos contábeis foi encaminhada pela empresa encarregada da assessoria e consultoria atuarial ao RPPS, após o envio do respectivo DRAA, e registrada pela Contabilidade da Unidade Gestora no exercício da apresentação, em consonância com o mencionado normativo. Ainda neste aspecto, informou que a referida forma de apuração e lançamento estão sendo revistas a com a Portaria MPS n. 464/2018, que revogou a Portaria MPS n. 403/2008 e estabeleceu novos parâmetros para apuração e lançamentos dos resultados dos cálculos atuariais.

Ponderou que a revisão dos procedimentos contábeis específicos do RPPS também está sendo discutida com base na IPC n. 14/2018, de observância facultativa e caráter orientador, cujo conteúdo não foi incorporado ao Mcasp válido para o exercício de 2019. Assim, compreendeu que os lançamentos estavam de acordo com as normas expedidas pelo Ministério da Economia, inclusive com o Mcasp e destacou que os balanços patrimoniais de ambos os fundos refletiram a provisão matemática do DRAA de 2017, o que, segundo ele, também esclarecia os apontamentos relativos às diferenças apuradas entre os dados enviados pelo Sicom e os resultados atuariais avaliados, pois o confronto foi feito com o DRAA de 2018, e não com o de 2017, destoando da metodologia do Ministério da Economia.

Quanto ao item 1.b, referente à diferença positiva em razão da não utilização da conta de ajuste 2.2.7.2.1.07.00 – Provisão Atuarial para Ajuste do Plano Previdenciário, o defendente alegou que à época dos lançamentos dos resultados atuariais nos balanços analisados o Município dispunha da provisão do DRAA de 2017 e conforme esclarecido pela empresa encarregada da assessoria e consultoria atuarial do RPPS, não cabia ajuste ao plano previdenciário, nos termos do art. 25 da Portaria MPS n. 403/2008, pois ao comparar o ativo garantidor com o valor das provisões, apurou-se equilíbrio, com um superávit irrisório, inferior a 1,5% do valor das provisões.

Por fim, sobre o aspecto 2.b, referente à forma de registro da insuficiência financeira do plano financeiro na provisão matemática, o defendente alegou que o atuário encarregado à época esclareceu que a máscara dos lançamentos foi elaborada a partir dos resultados da auditoria externa direta não presencial, realizada pelo próprio Ministério da Economia que recomendou o lançamento da insuficiência do plano financeiro dentro do grupo de contas dos benefícios a conceder, tendo tal procedimento sido revisto no DRAA seguinte.

No reexame, à fl. 28 da peça 133, a Unidade Técnica, inicialmente, teceu esclarecimentos quanto às questões tratadas pela defesa nos itens 1.a e 2.a, referentes à discussão acerca de qual avaliação atuarial deve fornecer os valores a serem lançados a título de provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial. Ressaltou que a avaliação atuarial de RPPS leva em conta as provisões matemáticas previdenciárias descontado o fluxo de caixa até a data-base do cálculo, sendo os o fluxo o somatório de receitas (fase ativa) e despesas (fase inativa) de cada indivíduo ligado ao plano de benefícios.

À fl. 28 da peça 133, a Unidade Técnica afirmou que o cálculo atuarial considera, entre outros fatores, as probabilidades do indivíduo permanecer vivo, válido durante a fase laboral, e, ainda, de vir a falecer e deixar pensão para dependentes, além do crescimento de sua remuneração e do rendimento esperado das aplicações financeiras dos valores acumulados pelo RPPS, razão pela qual o deslocamento da data-base de cálculo em um ano altera significativamente os valores apurados, pois, além de atravessar os riscos a que o indivíduo estava exposto naquele período, todos os pagamentos e respectivos juros, ou recebimentos atrelados a ele irão somar ou descapitalizar o fundo a que pertence.

À fl. 28 da peça 133, a Unidade Técnica salientou que assiste razão ao jurisdicionado ao citar o art. 14 da Portaria MPS n. 403/2008, norma aplicável às avaliações atuariais da época, que determina que a apresentação do respectivo relatório se dá no exercício seguinte ao da data-base. Entretanto, equivocou-se ao afirmar que ele é apresentado ao RPPS, pois o relatório de avaliação atuarial é documento que o próprio RPPS produz, normalmente de forma terceirizada, com a contratação de empresa de consultoria atuarial e o apresenta ao Órgão Regulador Nacional, que atualmente é a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. Também afirmou que a mencionada Portaria faculta a utilização de base de dados colhida até 6 meses antes do encerramento do exercício justamente para viabilizar a apuração das provisões matemáticas a tempo de serem lançadas no balanço patrimonial do mesmo exercício.

Quanto à afirmação de que essa forma da apuração das provisões passou a ser exigida apenas após a vigência da Portaria MF n. 464/2018, à fl. 29 da peça 133, a Unidade Técnica ponderou que o normativo apenas positiva uma condição que, apesar de óbvia, não era cumprida por parte dos RPPSs, de que, pelo princípio da competência, as provisões apuradas com uma data-base devem compor as demonstrações contábeis desta mesma data-base. Exemplificou que a elaboração do balanço patrimonial não é concluída dentro do exercício relativo às informações que apresenta, mas nem por isso deixa de se referir a ele.

À fl. 29 da peça 133, a Unidade Técnica afirmou que nenhuma das contas relativas às aplicações financeiras apresentadas nas demonstrações contábeis de encerramento do exercício de 2017

apresentam os saldos de 31/12/2016, mas somente os passivos mais significativos, quais sejam, as provisões matemáticas previdenciárias, o que gerou uma relevante distorção no resultado devido ao descasamento de datas, impossibilitando a avaliação da real situação patrimonial do RPPS.

Ao final deste item, a Unidade Técnica destacou que, para solucionar a questão, basta que a avaliação atuarial se inicie antes do encerramento do exercício, a tempo de que as provisões matemáticas apuradas compondam as demonstrações contábeis a que se referem. Além disso, destacou que o relatório de avaliação atuarial e seu respectivo DRAA não se confundem com as demonstrações contábeis, uma vez que se prestam apenas a comprovar a fonte dos valores lançados nestas e podem ser substituídos por declaração do responsável pelo cálculo, havendo necessidade. Assim, à fl. 29 da peça 133, não acolheu os argumentos da defesa sobre tais itens, posicionamento que ratifico.

Quanto a não utilização da conta de ajuste do plano previdenciário, questão 1.b, à fl. 29 da peça 133, a Unidade Técnica reiterou o posicionamento de que a conta de provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário deve ser utilizada mesmo que o valor de superávit apurado seja baixo. Contudo, ressaltou que ficou dificultada sua utilização em virtude do registro das provisões matemáticas de exercício anterior, o que representou mais um indício do problema principal, qual seja, do registro intempestivo das provisões matemáticas, do que uma nova irregularidade.

Em relação ao registro da insuficiência financeira do plano financeiro na provisão matemática do grupo de contas dos benefícios a conceder, questão 2.b, à fl. 29 da peça 133, a Unidade Técnica entendeu que por seguir orientação de órgão de fiscalização, o gestor não devia ser responsabilizado pelo erro, até mesmo porque a situação foi corrigida no DRAA do exercício seguinte. Finalmente, ponderou que embora o DRAA não se preste a calcular o rateio da insuficiência financeira entre as contas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder, aduziu que se tratou de mero erro material na resposta e que o registro contábil adequado no exercício seguinte solucionaria o problema.

No relatório inicial, à fls. 144 a 147 da peça 25, a Unidade Técnica realizou o exame dos investimentos do RPPS e, de início, teceu considerações sobre as regras e legislação aplicáveis. Após, ressaltou aspectos específicos da política de investimentos do Município, composição da carteira e da meta atuarial, conforme fls. 148 a 150 da peça 25.

Especificamente no tocante à política de investimentos, à fl. 148 da peça 25, ressaltou as categorias de aplicação previstas e pontuou que, de acordo com a previsão, os investimentos e reinvestimentos teriam seus critérios definidos consoante a natureza dos fundos que compunham o RPPS. Nessa perspectiva, para o Plano Financeiro - Fufin os investimentos seriam realizados em produtos de curto prazo, visto que não há capitalização, e para o Plano Previdenciário – BHPPrev as aplicações seriam direcionadas para produtos de curto, médio e longo prazo, combinando o atingimento da meta atuarial e as estratégias de longo prazo.

Informou que, para alcance e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, a política de investimentos definia como meta de rentabilidade mínima das aplicações financeiras 4,5% (taxa de juros utilizada na Avaliação Atuarial de 2016), acrescida da variação do IPCA. Por sua vez, para os fundos de investimentos, esperava-se retorno mínimo de 105% do Certificado de Depósito Interbancário - CDI. Destacou, entretanto, a não definição de parâmetros específicos para os demais segmentos de aplicação, à fl. 148 da peça 25.

No que toca à avaliação dos riscos das carteiras de investimentos, à fl. 148 da peça 25, a Unidade Técnica apontou que o documento define que serão utilizados, no mínimo, os métodos de Valor em Risco e o Índice de Sharpe e que, para acompanhamento da gestão dos recursos

garantidores, prevê relatórios contendo informações sobre rentabilidade e risco das aplicações emitidos (i) mensalmente pelas instituições financeiras contratadas e (ii) trimestralmente pelo próprio RPPS. Acrescentou que, adicionalmente, com bases nesses relatórios, o RPPS emitirá relatórios semestrais comunicando o Conselho de Administração sobre os resultados obtidos e que, em caso de não atingimento da meta atuarial, seriam informadas as medidas tomadas para o alcance dos objetivos propostos.

Às fls. 148 e 149 da peça 25, quanto aos limites de alocação, a Unidade Técnica asseverou que foram definidos limites para os segmentos de renda fixa e variável de acordo com as disposições vigentes à época, à exceção dos Fundos de Investimentos classificados como Multimercado, cujo limite estabelecido foi de 10%, superior, portanto, ao limite legal até outubro de 2017, de 5%. Ao final, reforçou que apesar de a política estabelecer limites, não define estratégia de alocação para os investimentos, em afronta ao art. 4º, inciso II, da Resolução CVM n. 3.922/2010, e que no Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN consta preenchido o campo estratégia alvo como 100% apenas para títulos do tesouro nacional e 0% para as demais aplicações, em desacordo com a política de investimentos que define outros tipos de aplicações.

A defesa prestou esclarecimentos quanto aos apontamentos acerca dos investimentos do RPPS, ainda que a Unidade Técnica não tenha solicitado, conforme fl. 15 da peça 133. Esclareceu que o percentual informado como limite para os Fundos de Investimentos classificados como Multimercado foi equivocado. Contudo, tratou-se de erro formal que não comprometeu a legalidade e a realidade das aplicações do RPPS, pelo que apresentou tabelas da política de investimentos em que foi feita a devida correção ao definir o limite de 5% para a aplicação na categoria Multimercado.

Outrossim, explicou que, embora a política de investimentos indique os títulos públicos federais como opção para os investimentos do RPPS no item 4.1, no mesmo item resta aberta a possibilidade de, caso o gestor entenda pertinente, aplicar em outros quatro segmentos, em consonância com as determinações da Resolução CVM n. 3.922/2010, vigente à época. Relativamente ao DPIN, arguiu que, de fato, a estratégia alvo foi direcionada para títulos públicos federais, mas enfatizou que se trata de uma orientação prévia e não de uma determinação a ser seguida ao longo de todo o exercício e, nesse sentido, apresentou o histórico de leilões da Secretaria do Tesouro Nacional - STN para evidenciar que em alguns momentos ao longo de 2017 os títulos públicos federais ofertados não garantiam rentabilidade interessante, conforme consta da fl. 15 da peça 133.

No reexame, à fl. 24 da peça 133, a Unidade Técnica aduziu que as alusões à política de investimentos e DPIN não implicaram considerações devido ao baixo nível de relevância das impropriedades encontradas, porém considerou diligente a iniciativa do jurisdicionado em esclarecer o erro material e comprovar sua correção. Quanto aos esclarecimentos referentes à estratégia alvo, salientou que, como o objetivo é nortear as decisões do comitê de investimentos, uma meta a ser buscada em condições normais de mercado não deve se limitar à indicação de aplicação de 100% dos recursos em um único tipo de ativo, sob pena de deixar de cumprir sua função. Somado a isso, asseverou que a estratégia alvo constava apenas do DPIN e não da política de investimentos, razão pela qual ponderou que tais documentos devem possuir informações coerentes, sobretudo para fins de propiciar o controle social. Finalmente, apontou que, embora fosse mais zeloso que uma estratégia alvo mais completa fosse elaborada e constasse da política de investimentos e, naturalmente, do DPIN, sua ausência aparentemente não comprometeu a gestão adequada dos recursos do RPPS, posicionamento que ratifico.

2.2.4 Execução orçamentária da receita e despesa fiscal

De acordo com Unidade Técnica, fl. 155 da peça 25, a análise da execução orçamentária tem como objetivo verificar a concretização do planejamento para o exercício financeiro, sob as óticas da capacidade de arrecadação, perfil dos gastos e endividamento do Município.

À fl. 156 da peça 25, destacou o objetivo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e pontuou os demonstrativos analisados: Balanço Orçamentário, Demonstrativo da Execução da Despesa por Função e Subfunção, Receita Corrente Líquida, Resultado Nominal, Resultado Primário, Restos a Pagar e Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos.

Ao examinar o Balanço Orçamentário, à fl. 157 da peça 25, destacou que, em 2017, o Município empenhou 86,67%, liquidou 78,96% e pagou 42,04% do total das despesas orçamentárias previstas. Pontuou que a diferença apurada entre as despesas empenhadas e liquidadas constituiu os Restos a Pagar Não Processados, no valor de R\$ 892.139.228,68 e a diferença entre as despesas liquidadas e pagas constituiu os Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 4.275.962.985,57. Ainda, informou que, em relação ao total das despesas, as despesas correntes corresponderam a 80,81%; as despesas de capital a 11,13%; as intraorçamentárias a 6,83%; e a Reserva de Contingência a 1,23%.

No tocante à receita orçamentária, à fl. 158 da peça 25, comparou a participação das receitas por categoria econômica na composição do total e verificou, na arrecadação, que a participação das receitas correntes no total elevou-se para 90,44% e a das receitas intraorçamentárias elevou-se para 6,88%; as receitas de capital caíram para 2,68%, quando comparadas com o orçado. Informou que, no tocante às receitas correntes, houve excesso de arrecadação nas receitas patrimonial e agropecuária. Quanto às receitas de capital, foi constatado excesso de arrecadação em outras receitas de capital, conforme fls. 158 e 159 da peça 25.

Asseverou, às fls. 160 e 161 da peça 25, que os depósitos judiciais tributários foram arrecadados em consonância com a Lei Complementar n. 151/2015 e que caberia ao Município esclarecer a destinação desses recursos, detalhando as respectivas dotações financiadas, nos termos do art. 7º do mencionado diploma legal.

Para responder à solicitação, o defendente apresentou a relação detalhada dos pagamentos efetuados com os recursos em questão, às peças n. 68 e 69, elaborada pela Subsecretaria de Tesouro Municipal.

No reexame, à fl. 30 da peça 133, a Unidade Técnica verificou que, na relação detalhada dos pagamentos efetuados a partir da receita orçamentária dos depósitos judiciais tributários, constavam dados da conta bancária, o número do pagamento e da despesa, a descrição da despesa, o histórico e o valor. Assim, entendeu que o apontamento foi parcialmente atendido, uma vez que não foram detalhadas as dotações orçamentárias financiadas conforme solicitado, posicionamento que ratifico.

Em continuidade ao Relatório de Macrogestão, às fls. 161 a 163 da peça 25, a Unidade Técnica ressaltou os valores que foram previstos e arrecadados com operações de crédito, transferências de capital e de convênios, bem como em relação aos valores totais das receitas correntes e de capital.

Destacou a composição das despesas orçamentárias previstas para o exercício financeiro de 2017 e informou que, do montante de R\$ 11,580 bilhões, R\$ 9,357 bilhões se referiam a despesas correntes; R\$ 1,288 bilhões a despesas de capital e R\$ 791,454 milhões a despesas intraorçamentárias, fl. 163 da peça 25. Após, destacou os percentuais que foram empenhados, liquidados e pagos, em relação ao valor total, de acordo com a categoria econômica e grupo de despesa, fls. 163 a 166 da peça 25.

Em continuidade, teceu considerações acerca dos demonstrativos da Execução da Despesa por Função/Subfunção, da Receita Corrente Líquida, do Resultado Nominal, do Resultado Primário, dos Restos a Pagar e da Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos, fls. 167 a 178 da peça 25.

Ao iniciar a verificação do Relatório de Gestão Fiscal, à fl. 178 da peça 25, enfatizou que, com exceção ao Demonstrativo de Pessoal Consolidado, seriam ressaltados aspectos das contas prestadas pelo Poder Executivo, pois os referentes ao Poder Legislativo seriam feitos em relatório apartado.

Apontou que o gasto com pessoal em 2017 foi de R\$ 4.551.036.605,23 e que, após as exclusões pertinentes, apurou-se, para fins de cálculo do limite de gastos, despesa total com pessoal no montante de R\$ 3.549.045.823,78, o que correspondeu a 41,38% da receita corrente líquida, fl. 179 da peça 25.

Analisando a folha de pagamentos do Município, cujos dados encontram-se sintetizados no Sicom, à fl. 184 da peça 25, a Unidade Técnica pontuou que apesar da queda abrupta em janeiro de 2017 no tocante aos cargos de recrutamento amplo, recrutamento restrito e das funções públicas, possivelmente em razão das escolhas políticas da gestão municipal que assumiu na ocasião, foi constatada tendência de crescimento dos mencionados gastos ao longo do exercício. No caso dos agentes políticos, verificou uma queda significativa dos gastos municipais durante o exercício de 2016, ainda na gestão anterior. Todavia, ao longo dos meses subsequentes, prevaleceu uma nova tendência de aumento nos gastos municipais com essa classe.

À fl. 187 da peça 25, a Unidade Técnica informou que a dívida consolidada do Município retrocedeu em 4,46% em 2017 comparada com a do exercício anterior e que a dívida consolidada líquida retrocedeu em 14,25% em relação ao mesmo período, esta última justificada pelo aumento das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar.

No tocante à concessão de garantias, pontuou que o Poder Executivo não apresentou dívida mobiliária e concessão de garantias no exercício de 2017, nos termos do art. 55, inciso I, alínea “c” da Lei Complementar n. 101/2000, conforme fl. 187 da peça 25.

Em seguida, a Unidade Técnica, às fls. 188 e 189 da peça 25, informou que foram realizadas operações de crédito no valor de R\$ 124.744.740,78 e que, desse valor, R\$ 25.217.808,20 corresponderam às previstas no art. 7º, § 3º, da Resolução do Senado n. 43/2001, que, consoante destacado em nota pelo Município, conforme Manual de Instrução de Pleitos - MIP STN/COPEM, podem ser contratadas mesmo que não haja margem disponível nos limites, entretanto, uma vez contratadas, os fluxos de tais operações terão seus efeitos contabilizados para fins da contratação de outras operações de crédito. Ao final, consignou que do limite de R\$ 1.372.207.678,33, que corresponde a 16% da receita corrente líquida, foi utilizado 1,45%.

Pontuou, à fl. 189 da peça 25, que o Poder Executivo não informou as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento dos limites estabelecidos no art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000.

Finalmente, enfatizou que a disponibilidade de caixa bruta foi de R\$ 2.600.525.994,87 e que a disponibilidade de caixa líquida, isto é, o valor após descontadas as obrigações financeiras, perfaz o montante de R\$ 1.667.107.449,83, fl. 190 da peça 25.

2.2.5 Análise da execução das metas físicas e financeiras dos programas governamentais

Inicialmente, à fl. 193 da peça 25, a Unidade Técnica pontuou as leis que instituíram e revisaram o PPAG para o quadriênio de 2014 a 2017 e ponderou que o Poder Executivo organizou os programas em 12 áreas de resultado, cada qual com uma vertente de atuação: Cidade Saudável; Educação; Cidade com Mobilidade; Cidade Segura; Prosperidade; Modernidade; Cidade com

Todas as Vilas Vivas; Cidade Compartilhada; Cidade Sustentável; Cidade de Todos; Cultura e Integração Metropolitana. Asseverou que dentro de cada área de resultados há diversos programas, os quais são compostos por ações que, por sua vez, se dividem em subações, que se ramificam em metas financeiras e físicas.

Em seguida, esclareceu que a conjugação entre as metas físicas e financeiras e as execuções físicas e financeiras das subações permite a construção de indicadores de eficácia e de eficiência para avaliar a qualidade da execução orçamentária durante o exercício de 2017. Assim, avaliou, a partir desses parâmetros, cada uma das já mencionadas áreas de resultado, conforme fls. 191 a 241 da peça 25.

Apesar de não terem sido identificadas irregularidades ou realizados apontamentos referentes ao capítulo de análise da execução das metas físicas e financeiras dos programas governamentais, o defendente apresentou informações sobre este ponto.

Nesse sentido, o defendente informou que os parâmetros utilizados pela Unidade Técnica para classificação da execução orçamentária foram diferentes dos adotados pelo Município, o que pode trazer divergências nos resultados dos indicadores de eficácia e de eficiência apurados. Consignou que de acordo com a metodologia utilizada pela Prefeitura para cálculo dos índices de eficácia e de eficiência, desenvolvida pela Fundação IPEAD/UFMG:

a eficácia refere-se SEMPRE ao percentual de cumprimento de uma meta planejada, avaliando quanto foi executado do que foi proposto. Portanto, a eficácia é referente às metas físicas; não se mede a eficácia sem que as metas estabelecidas pelo planejamento tenham sido explicitadas de modo que sua realização possa ser medida objetivamente. Por sua vez, a eficiência refere-se SEMPRE à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados, tratando-se de uma avaliação “custo-benefício”, necessitando, assim, do resultado obtido com o cálculo da eficácia, para se calcular a eficiência.

O defendente apontou, ainda, situações em que o cálculo final para apuração do índice de eficiência restou prejudicado devido à reforma administrativa e, em contrapartida, mencionou que no Relatório de Avaliação do PPAG/2017, foram destacadas as metas executadas nas Unidades Orçamentárias antes e depois da reforma, com o cuidado de não apresentar duplicidade de informação e que buscou-se realizar o redirecionamento das metas físicas das Unidades Orçamentárias extintas para as novas.

A Unidade Técnica, em seu reexame, à fl. 31 da peça 133, ponderou que não foi identificada irregularidade ou realizado qualquer apontamento referente ao capítulo de análise da execução das metas físicas e financeiras dos programas governamentais, pelo que as considerações seriam feitas a título de esclarecimento. Inicialmente, ratificou a informação do defendente de que os parâmetros considerados se diferem daqueles adotados pelo Município, pois se tratam de análises fundamentalmente distintas, o que, inclusive, possibilitou uma análise comparativa.

Esclareceu que a análise do item 3.1 do Relatório de Controle Interno adotou a metodologia da Fundação IPEAD/UFMG para avaliar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, enquanto o estudo do capítulo 5 do Relatório da Macrogestão buscou apurar a medida em que o planejamento orçamentário do Município se manteve ajustado ao planejamento original. Nesse sentido, destacou que a principal diferença entre ambos é que o primeiro adotou uma escala monotônica de avaliação, em que quanto maior a realização da meta, melhor seria o indicador de eficácia da ação subação orçamentária. O segundo, por sua vez, adotou uma escala de precisão, em que a subação é melhor avaliada na medida em que sua execução se aproxima da meta originalmente pactuada.

Dessa forma, a título exemplificativo, ressaltou os resultados encontrados para a subação 217.2853.8, que visava ao atendimento de 15 empresas, embora 225 empresas tenham sido

atendidas ao final do exercício. Informou que enquanto o Município considerou essa ação “Muito Eficaz” de acordo com a metodologia do IPEAD, uma vez que foi entregue um produto 15 vezes maior do que o planejado, a interpretação da Unidade Técnica foi de que a mesma ação teria sido “Ineficaz”, pois a execução divergiu sobremaneira da meta pactuada na legislação orçamentária, o que poderia indicar um planejamento deficiente e demandar esclarecimento pelo gestor responsável.

Assim, a Unidade Técnica, à fl. 31 da peça 133, concluiu que se trataram de resultados diferentes, mas não divergentes, posicionamento que ratifico.

2.2.6 Análise das demonstrações contábeis

A Unidade Técnica, à fl. 243 da peça 25, teceu considerações sobre o Balanço Anual e ressaltou que o Município produziu 34 demonstrativos, incluídas as notas explicativas, com informações orçamentárias, patrimoniais e financeiras. Pontuou que, de acordo com informação do Município, a escrituração contábil foi realizada pelo Sistema de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, desenvolvido pela Prodabel e que de acordo com as Notas Explicativas das DCASP para o exercício de 2017:

Foram observadas as normas, instruções e procedimentos contábeis atinentes ao atual processo gradual de transição, em virtude da convergência aos padrões internacionais de Contabilidade Pública, notadamente as Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC T SP expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade; as Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC’s, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição, e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Em seguida, passou a analisar os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, bem como a evolução e composição de suas contas e, ainda, os quocientes obtidos a partir delas, fls. 243 a 260 da peça 25.

No tocante ao Balanço Patrimonial, imperioso destacar os aspectos referentes à composição do estoque da dívida ativa, tendo em vista que foi objetivo de manifestação do defendente. A Unidade Técnica, à fl. 256 da peça 25, salientou que, com base nas informações do Sicom, verificou que o estoque final da dívida ativa totalizou R\$ 5.327.249.842,21, sendo R\$ 192.217.224,01 referentes ao curto prazo e R\$ 5.135.032.618,20, ao longo prazo.

Asseverou que as contas redutoras desse estoque, quais sejam, ajuste de perdas para créditos a curto prazo, no valor de R\$ 62.100.356,83 e de ajustes de perdas da dívida ativa de longo prazo, de R\$ 1.617.534.958,92, demonstraram que o valor realizável dos créditos inscritos em dívida ativa totalizava R\$ 3.709.714.883,29, o que correspondeu a 69,64% do valor total do estoque final de dívida ativa, considerando apenas o ajuste para perdas de dívida ativa de longo prazo, tendo em vista que foi lançado contabilmente a redução dos créditos de curto prazo no valor de R\$ 62.100.356,83 e não do estoque de dívida ativa de curto prazo especificamente. Assim, verificou que foi prevista uma perda em torno de 30% do estoque final da dívida ativa, pelo que entendeu necessário o esclarecimento dos critérios utilizados para a previsão de perdas.

Ressaltou, às fls. 256 e 257 da peça 25, que no relatório de notas explicativas que acompanha as demonstrações contábeis do exercício em análise consta estoque final da dívida ativa de R\$ 6.977.632.891,47, mas nos registros contábeis do Sicom o valor para a mesma conta é de R\$ 5.327.249.842,21, em decorrência do processamento duplicado de exclusões no valor de R\$ 1.650.383.049,26 realizado no mês de dezembro, o que deverá ser ajustado em janeiro de 2018, conforme previsão do art. 14 da Instrução Normativa TCEMG n. 3/2015.

O defendente esclareceu que a Subsecretaria de Contadoria Geral do Município recebeu as informações do sistema de arrecadação com valores duplicados de exclusões, mas que tão logo

este problema foi detectado as providências para regularização foram tomadas. Ademais, afirmou que, em janeiro de 2018, o setor responsável encaminhou um “Mapa de Apropriação de Dívida Ativa Complementar”, via sistema para contabilização e consequente regularização dos dados anteriormente enviados de forma equivocada.

Em seguida, detalhou os seguintes critérios adotados para o cálculo das provisões para perdas de dívida ativa do exercício de 2017:

- Perdas Dívida Ativa – Curto Prazo

Foi aplicado o índice de 10% sobre o saldo Final bruto da Dívida Ativa a Curto Prazo, após cálculo da média de inadimplência dos parcelamentos dos três últimos exercícios.

- Perdas Dívida Ativa – Longo Prazo

Foi aplicado o índice de 13% sobre o saldo Final bruto da Dívida Ativa a Longo Prazo, após cálculo do percentual médio das perdas dos três últimos exercícios.

O defendente informou, ainda, que as cessões de créditos tributários e não tributários realizadas pelo Município foram contabilizadas na conta contábil 1.2.1.1.1.99.04.00.000.0000 - Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária. Apontou que houve equívoco da Unidade Técnica na apuração da perda de dívida ativa em percentual de 30%, pois foram considerados valores futuramente regularizados contabilmente em janeiro do exercício seguinte, consoante reforçado no próprio Relatório de Macrogestão. Assim, a estimativa de perda ficaria em torno de 20%, incluindo as cessões de créditos tributários.

No reexame, à fl. 32 da peça 133, a Unidade Técnica considerou procedente o argumento relativo ao fato de que para apuração do estoque de dívida ativa ao final do exercício de 2017 foram considerados valores oportunamente ajustados. Pontuou que tendo em vista que deveria ser somada a importância de R\$ 1.650.383.049,26, que foi excluída em duplicidade pela contabilidade, o valor a ser considerado na apuração do estoque final da dívida ativa passaria de R\$ 5.327.249.842,21, para R\$ 6.977.632.891,47, o que resultaria em uma estimativa de perda em torno de 24%. Assim, entendeu que os esclarecimentos apresentados pela defesa em relação ao Balanço Patrimonial atenderam aos questionamentos formulados, posicionamento que ratifico.

Em sequência, às fls. 260 e 261 da peça 25, a Unidade Técnica examinou a Demonstração das Variações Patrimoniais e, após destacar suas principais características e conceitos correlatos, enfatizou que o resultado patrimonial do período foi negativo em R\$ 820,569 milhões. Informou que a conta Outras Variações Patrimoniais Aumentativas cresceu 2.970,75% e, dentre as variações patrimoniais diminutivas, as contas Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos e Outras Variações Patrimoniais Diminutivas cresceram, respectivamente, 2.690,57% e 4.862,37%. Assim, solicitou esclarecimento acerca das razões do aumento significativo dos valores relacionados às contas citadas, bem como o detalhamento de sua composição.

Sobre este ponto, o defendente esclareceu que o maior valor nas contas Outras Variações Patrimoniais Aumentativas e Outras Variações Patrimoniais diminutivas se referiu aos lançamentos feitos pelos regimes previdenciários para ajustar as contas das provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder, com os resultados do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial de 2017, elaborado pela empresa responsável à época. Informou a alteração da metodologia de cálculo dos valores presentes e das provisões matemáticas dos benefícios, passando a ser considerado no Funfin, que observa o regime de caixa, todo o período de provável sobrevivência de cada segurado e não somente o do exercício do resultado. Reforçou que o impacto dessa mudança foi significativo nas contas das provisões de benefícios concedidos e a conceder, cujos reflexos são vistos nas contas de variação

patrimonial, em decorrência dos lançamentos realizados para ajuste dos resultados. Justificou que tal metodologia está em consonância com a Lei n. 9.717/1998 e com a Portaria MPS n. 403/2008, vigente à época. Ao final, apresentou quadros com detalhamento dos valores das contas contábeis em questão.

No reexame, à fl. 33 da peça 133, a Unidade Técnica entendeu que os esclarecimentos apresentados pela defesa atenderam aos questionamentos formulados, posicionamento que ratifico.

A Unidade Técnica, às fls. 261 a 263 da peça 25, mediante análise da demonstração dos fluxos de caixa, salientou que em 2017 o fluxo de caixa foi menor em 13,98%, quando comparado ao exercício anterior e que o fluxo de caixa líquido decorrente das atividades operacionais foi de R\$ 1,068 bilhão. Verificou que as maiores variações entre os exercícios constatadas no demonstrativo ocorreram nas contas Outros Ingressos Operacionais e Outros Desembolsos Operacionais. Além disso, de acordo com as notas explicativas das Demonstrações Contábeis, apresentadas pelo Município:

Os campos “Outros ingressos” e “Outros desembolsos” do fluxo operacional evidenciados pela DFC contemplam valores que não transitam pelo orçamento, mas afetam o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa. Exemplos: recebimentos e pagamentos extraorçamentários; retenções e transferências financeiras entre órgãos do mesmo ente, conforme orientação da IPC 08 e MCASP 7ª edição.

Assim, considerou necessário que o Município esclarecesse a composição das referidas contas.

Ainda, à fl. 263 da peça 25, afirmou que os investimentos do Município diminuiram 31,23% e que houve retração de 18,15% nas alienações de bens em 2017, comparando-se aos resultados obtidos no exercício anterior, tendo o fluxo de caixa líquido das atividades de investimentos sido negativo em R\$ 273,633 milhões. Assim, entendeu que caberia ao Município esclarecer a composição das contas Aquisição de Ativo Não Circulante e Outros Desembolsos de Investimentos.

No tocante ao fluxo de caixa líquido das atividades de financiamentos, à fl. 263 da peça 25, ponderou que foi negativo em R\$ 94,495 milhões e que a conta Outros Desembolsos de Financiamento foi superior aos ingressos informados, pelo que solicitou informações sobre qual empresa dependente teve integralização de capital social.

O defendente alegou que a elaboração da Demonstração dos Fluxos de Caixa observou as regras estabelecidas pela Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC n. 8, da STN. Em seguida, apresentou, mediante tabelas, os dados solicitados relativos à composição das contas Aquisição de Ativo Não Circulante, Outros Desembolsos de Investimentos, outros desembolsos de financiamentos e discriminação da integralização de capital social do exercício de 2017, relacionadas na demonstração dos fluxos de caixa.

No reexame, a Unidade Técnica, à fl. 33 da peça 133, ressaltou que o defendente apresentou tabelas com o detalhamento da aquisição de ativos não circulante, de outros desembolsos de investimento e de outros desembolsos de financiamento, bem como informou qual empresa dependente teve integralização de capital social em 2017. Pontuou, entretanto, que não foram apresentados esclarecimentos acerca da composição das contas Outros Ingressos Operacionais e Outros Desembolsos Operacionais referentes ao fluxo de caixa das atividades operacionais, posicionamento que ratifico.

Assim, entendeu que os esclarecimentos apresentados relativos à Demonstração de Fluxo de Caixa atenderam parcialmente aos questionamentos formulados, pelo que recomendou que o Município atendesse às solicitações demandadas por meio do Relatório da Macrogestão, a fim

de promover transparência das ações e dos respectivos resultados, a responsabilização, a comunicação e prestação sistemática de contas e o favorecimento do controle social.

2.2.7 Apuração dos limites e das obrigações legais e constitucionais

No item 7, intitulado apuração dos limites e das obrigações legais e constitucionais, a Unidade Técnica procedeu à análise da prestação de contas com base nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução TCEMG n. 4/2009, da Resolução TCEMG n. 16/2017, da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 e da Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2018.

2.2.7.1 Abertura, execução e alterações dos créditos orçamentários e adicionais

A Unidade Técnica, às fls. 266 a 270 da peça 25, apontou que a abertura dos créditos orçamentários e adicionais foi realizada em conformidade com o art. 167, incisos II e V, da Constituição da República de 1988, com os arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964 e com o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

Informou, à fl. 271 da referida peça, que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, em exame analítico dos créditos orçamentários até a modalidade de aplicação, constatou a realização de despesa excedente no valor de R\$ 2.974.527,77, em afronta ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e art. 167, inciso II, da Constituição da República de 1988.

Ressaltou que a Consulta TCEMG n. 958027/2015 dispõe o seguinte:

Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registro que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964. Também, “não devem impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário.”

Entretanto, à fl. 272 da peça 25, discorreu que na apuração do cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/1964, ao confrontar os valores atualizados das despesas e os respectivos empenhos, verificou que as alterações orçamentárias impactaram o controle por fonte/destinação de recursos previsto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, uma vez que o referido controle está associado aos créditos orçamentários como mecanismo integrador entre as receitas e despesas, conforme estabelece o Mcasp.

Dessa forma, a Unidade Técnica, à fl. 273 da peça 25, concluiu que ao descumprir o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964, o Município de Belo Horizonte descumpriu, também, o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, tendo em vista a realização de despesa excedente no valor R\$ 3.332.438,78, devido à ausência de disponibilidades para fazer frente à totalidade das despesas a serem custeadas pelas fontes de recurso.

Em sua manifestação, o defendente alegou que o Sicom não recebe as realocações de acréscimos e decréscimos realizadas pelo Município no Sistema Orçamentário e Financeiro - SOF relativos às Unidades Administrativas e às fontes específicas de recursos de uso interno da Prefeitura no arquivo do Acompanhamento Orçamentário, apesar de o inteiro teor dos atos administrativo ter sido enviado mensalmente por meio do arquivo de Legislação de Caráter Financeiro durante o exercício financeiro de 2017. Ressaltou que não houve problema no processamento de despesa fiscal sem cobertura de crédito orçamentário e para comprovar tal alegação anexou o relatório Controle de Abertura de Créditos Adicionais, peças 38, 39, 40, 41, 43 e 44, em que constava posição da movimentação de créditos orçamentários, bem como das despesas empenhada e liquidada e, ainda, saldo orçamentário a empenhar. Tais arquivos

encontravam-se desconfigurados por questões tecnológicas e, então, foram substituídos eletronicamente por meio do SGAP, peças 123 a 132 dos autos.

A Unidade Técnica, no reexame, à fl. 34 da peça 133, inicialmente, destacou que os créditos orçamentários aprovados na LOA vão até a classificação por modalidade de aplicação. Entretanto, a informação utilizada para acompanhamento e controle da despesa executada é retirada do Sicom, sendo que o relatório de despesa excedente evidencia o comparativo entre o valor atualizado da despesa e os empenhos emitidos.

Em seguida, asseverou que o detalhamento para fins de controle se encontra normatizado nas Instruções Normativas TCEMG n. 5/2011, n. 15/2011 e n. 7/2013, cujos teores foram descritos junto com o art. 9º da LOA de 2017, que dispôs, *in verbis*:

Art. 9º - Em cumprimento à Instrução Normativa nº 7, de 11 de dezembro de 2013, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, acompanha esta lei o Quadro de Detalhamento de Despesa com especificação de elementos de despesa, ficando preservado o detalhamento da despesa, até o nível de modalidade de aplicação, para os demais anexos que integram esta lei, em conformidade com o art. 8º da Lei n.º 10.963, de 24 de agosto de 2016.

Pontuou que a compatibilização do Quadro de Detalhamento de Despesa para os remanejamentos orçamentários estabelecidos no art. 10 da LOA de 2017 foi até o nível de fonte e que era de conhecimento que o Município realiza um “de/para” no intuito de informar as fontes de recursos utilizadas em seu sistema orçamentário com as aceitas pelo Sicom.

Acerca da alegação do responsável, afirmou que o Sicom não recepciona informações relativas às unidades administrativas, contudo, essas integram as unidades orçamentárias que são identificadas no sistema, ou seja, as informações relacionadas às unidades administrativas encontram-se aglutinadas em suas respectivas unidades orçamentárias, as quais sofrerão os efeitos das alterações orçamentárias porventura realizadas, fl. 36 da peça 133.

Após, reforçou que os arts. 59, 60 e 61 da Lei 4.320/1964, bem como o art. 167, inciso II, da Constituição da República de 1988, estabelecem que o empenho da despesa não poderá exceder ao limite dos créditos orçamentários autorizados, sendo que para a despesa ser liquidada deve ser previamente empenhada com o devido saldo na dotação própria.

Assim, afirmou que embora a defesa assegure a existência de dotação orçamentária suficiente nas rubricas constantes à peça 131, não foi possível identificar quais atos administrativos de realocação de créditos orçamentários, especificamente, modificaram as unidades administrativas, elementos de despesas, subações e fontes e destinações de recursos. Acrescentou que o art. 16, inciso I, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000 define critérios de adequação das despesas no orçamento, com a seguinte redação:

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

Dessa forma, a Unidade Técnica, à fl. 36 da peça 133, concluiu que a documentação juntada não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no relatório de despesa excedente, razão pela qual manteve a irregularidade em virtude da realização de despesas acima dos créditos concedidos, no valor de R\$ 2.974.527,77, em afronta ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e de R\$ 3.332.438,78, em descumprimento ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

O Ministério Público de Contas, à peça 134, pontuou que as informações da prestação de contas não foram ajustadas integralmente ao modo de recepção do Sicom e que na oportunidade de defesa não foi apresentado exame detalhado dos atos administrativos de realocação de créditos orçamentários que demonstrassem que inexistiu violação do art. 167, inciso II, da Constituição da República, mas apenas uma aparência de ilicitude decorrente de incompatibilidade sistêmica. Por outro lado, registrou que a própria Unidade Técnica ressaltou que o montante de despesas empenhadas não superou o total de créditos concedidos, o que, segundo o *Parquet*, atenua a gravidade do apontamento. Além disso, partindo do pressuposto de que o descumprimento ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, decorreu de falta de controle financeiro por fonte de recursos, entendeu que seria razoável supor que a alteração do sistema de gestão SOF, ocorrida em 2019, teria resolvido a questão. Assim, entendeu que tais irregularidades deveriam constar como ressalvas às contas prestadas.

Diante do exposto, em que pese tenha ocorrido infringência ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e ao art. 167, inciso II, da Constituição da República de 1988 c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, tendo em vista que as despesas excedentes foram de R\$ 2.974.527,77 e R\$ 3.332.438,78, que representaram, respectivamente, apenas 0,026% e 0,029% dos créditos concedidos no exercício (R\$ 11.580.284.244,00), aplico o princípio da insignificância ao caso concreto e desconsidero o apontamento.

A Unidade Técnica pontuou, ainda, que no exercício de 2017 os decretos abertos para realocações orçamentárias totalizaram R\$ 798.731.495,00, sendo que, desse valor, R\$ 717.215.623,00 tiveram autorização legislativa, por meio do art. 107, da Lei Municipal n. 11.065/2017, consoante o Anexo – Realocações Orçamentárias Lei Municipal, fl. 274 da peça 25.

Constatou que foram realizadas realocações orçamentárias com base na Lei Municipal n. 11.014/2016, LOA de 2017, no valor de R\$ 81.515.872,00, o que seria vedado pela Consulta TCEMG n. 862749/2014, *in verbis*:

Diante das razões expendidas, assim como os Conselheiros que me antecederam, acompanho o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, cuja conclusão é pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários, mas pela possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – **remanejamento, transposição ou transferência de recursos** – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

Assim, concluiu, à fl. 275 da peça 25, que os decretos de remanejamento, transposição ou transferência de recursos, alterações de fonte e alteração gerencial não poderiam ter sido editados tendo como lei autorizativa a LOA, sob pena de descumprimento à Consulta TCEMG n. 862749/2014.

A respeito deste apontamento, o responsável alegou que, não obstante constar do envio ao Sicom a codificação 10 relacionada a decreto de remanejamento na abertura de créditos suplementares, é possível verificar a partir do inteiro teor dos decretos publicados e enviados mensalmente a este Tribunal, especificamente no arquivo de Legislação de Caráter Financeiro, que a autorização legal fundamentou-se no art. 4º da Lei Orçamentária n. 11.014/2016, LOA 2017, sem qualquer menção à autorização específica de remanejamento, transposição e transferência. Justificou que houve, na verdade, registro equivocado no momento do processamento de dados arquivados para o envio dos decretos de alterações orçamentárias ao Sicom, tendo sido registrado o código 10 no lugar do 01, referente à abertura de crédito suplementar. Alegou que tal fato poderia ser verificado a partir do relatório de controle de

créditos adicionais, peças 124, 125, 129 e 130, no qual restam demonstrados todos os créditos suplementares abertos com as autorizações legislativas aprovadas em 2017, o que comprovou a legalidade dos atos praticados.

No reexame, às fls. 36 e 37 da peça 133, a Unidade Técnica, a partir da análise da documentação enviada pelo Município e dos arquivos no formato PDF dos decretos, constatou que, conforme alegado pelo responsável, a inconsistência derivou do cadastro equivocado no registro das informações do Sicom, visto que os decretos referentes à abertura de créditos suplementares que tiveram como fonte a anulação de dotações foram cadastrados como decretos de remanejamento. Assim, retificou o apontamento referente às realocações orçamentárias e recomendou ao gestor que se atente para o correto registro dos decretos de créditos adicionais e de alterações orçamentárias no Sicom nos próximos exercícios, posicionamento que ratifico.

Por fim, a Unidade Técnica, à fl. 275 da peça 25, em seu exame inicial, verificou que o Município realizou abertura de crédito adicional por anulação de dotação de crédito orçamentário, custeado por fontes de recursos distintas no valor de R\$ 1.199.937.266,72, conforme Anexo – Anulações e Alterações de Fonte de Recursos Incompatíveis, em afronta ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 e, ainda, à Consulta TCEMG n. 932477/2014.

Acerca deste apontamento, o responsável alegou que em seu entendimento não houve afronta ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, visto que os recursos financeiros vinculados a convênios cujo efetivo ingresso ocorreu no exercício 2017 e/ou em exercícios anteriores foram utilizados exclusivamente para o processamento da despesa objeto de vinculação ao regime de competência. Asseverou que somente quando os créditos orçamentários não superaram a expectativa da despesa é que se caracterizou disponibilidade orçamentária para a abertura de créditos adicionais, permitindo a suplementação em outras dotações, conforme disposto no art. 43, inciso III, da Lei n. 4.320/1964. Desse modo, afirmou que a despesa total autorizada pelo Legislativo foi mantida, tendo sido feito remanejamento de crédito das dotações com excedente. Ao final deste tópico, requereu que as informações e documentos que comprovaram a situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Município fosse levada em consideração.

No reexame, a Unidade Técnica, à fl. 38 da peça 133, pontuou que os argumentos do responsável não mereciam prosperar, pois os recursos financeiros ordinários e os vinculados a convênios não continham segregação evidenciada nos relatórios do Sicom.

Em seguida, destacou que, com o advento da Lei Complementar n. 101/2000, a escrituração/controle da disponibilidade de caixa de um ente público passou a ser por fonte, seja ela livre ou vinculada e, nesse sentido, colacionou o excerto da Consulta n. TCEMG n. 932477/2014 em que restou consignada a importância do controle das fontes de financiamento das despesas ao imprimir transparência ao gasto público. Assim, recomendou ao gestor que alerte o setor de contabilidade para a observância do controle da execução do orçamento por fonte de recurso, nos termos da Consulta TCEMG n. 932477/2014, posicionamento que ratifico.

A Consulta TCEMG n. 932477/2014, que dispõe sobre a impossibilidade de abertura de créditos adicionais utilizando-se de recursos de fontes distintas, traz como exceções as originadas do Fundeb (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102 e 202), bem como as fontes 100 e 200. A Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, por sua vez, que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde do Sistema Único de Saúde, também traz como exceções as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252. Considerando as orientações mencionadas no que se refere às alterações orçamentárias por decreto, a Unidade Técnica detectou acréscimos e reduções em fontes incompatíveis. Assim, proponho recomendar ao gestor a observância da Consulta

TCEMG n. 932477/2014 e da Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se as originadas do Fundeb (118, 218, 119 e 219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200.

2.2.7.2 Índices e limites constitucionais e legais

2.2.7.2.1 Repasse ao Poder Legislativo municipal

No exame inicial, às fls. 276 a 278 da peça 25, foram abordadas questões relativas ao repasse ao Legislativo. A Unidade Técnica informou que a população de Belo Horizonte apurada no último censo realizado em 2010, era de 2.375.151 habitantes e a estimada para 2018, de 2.501.57654, pelo que, nos termos do art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal não poderia ultrapassar o percentual de 4,5% do total da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior previstas no art. 153, § 5º, e nos arts. 158 e 159, todos da Constituição da República.

Nessa perspectiva, asseverou que consoante informações do Sicom o valor de repasse à Câmara foi de R\$ 208.100.000,00 e deduzidas as despesas com inativos e pensionistas, no montante de R\$ 11.461.396,87, o total do repasse concedido, qual seja, R\$ 196.638.603,13, correspondeu a 3,68% do montante da arrecadação municipal no exercício anterior, que foi de R\$ 5.344.393.071,04.

Contudo, pontuou que de acordo com decisão proferida no Mandado de Segurança n. 44.795 - MG (2014/0013355-6), publicada em 12/2/2006, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, entendeu que as verbas que compõem o Fundeb devem ser excluídas da base de cálculo dos duodécimos repassados pela União às Casas Legislativas Municipais, nos moldes do art. 29-A, da Constituição da República de 1988, razão pela qual realizou novo cálculo do repasse concedido, tendo como base de cálculo a arrecadação municipal sem os recursos do Fundeb.

A partir dos novos cálculos, asseverou que mesmo excluídos os valores do Fundeb, o limite foi respeitado, vez que o total do repasse concedido, de R\$ 196.638.603,13, representou 3,97% da base de cálculo, que passou a ser R\$ 4.949.484.214,06, tendo implicado em aumento de 0,29%.

O defendente esclareceu que o valor informado no relatório de macrogestão relativo às despesas com inativos e pensionistas, de R\$ 11.461.396,87, estaria R\$ 369.538,75 maior em relação ao apurado no SOF e no constante do *site* deste Tribunal, já que em ambos constava o valor de R\$ 11.091.858,12. Assim, apresentou tabela embasada nos dados do SOF e do “Fiscalizando com TCE”, obtido a partir do Sicom, e pontuou que tais valores implicariam no percentual de repasse de 3,98% em detrimento do percentual de 3,97% apurado.

A Unidade Técnica, no reexame, às fls. 39 e 40 da peça 133, constatou por meio do relatório de Relação de Empenhos do Sicom que o valor atualizado da despesa com inativos e pensionistas da Câmara de Belo Horizonte fez o montante de R\$ 11.091.858,12, correspondente ao informado pela defesa, pelo que retificou a apuração do exame inicial e considerou que o percentual de repasse representou 3,98% da base de cálculo, em atendimento ao art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República, posicionamento que ratifico.

Assim, o repasse ao Poder Legislativo municipal correspondeu a 3,98% da receita base de cálculo, cumprindo o disposto no art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República.

2.2.7.2.2 Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

No exame inicial, às fls. 279 a 291 da peça 25, foram abordadas as questões relativas à aplicação na MDE, tendo sido apurado o percentual de 14,24% da receita base de cálculo, descumprindo

o disposto no art. 212 da Constituição da República, no art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH e na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

A Unidade Técnica destacou, às fls. 282 e 283 da peça 25, que a partir das informações do Sicom apurou que o Município realizou despesas por meio de pagamentos e outras baixas, nos montantes de R\$ 40.795.501,98 e R\$ 14.105.519,58, respectivamente, com atividades não pertinentes à MDE, nos termos do art. 212 da Constituição da República, arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996, art. 160 da Lei Orgânica do Município e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, conforme justificativas contidas no Relatório de Exclusões de Gastos com Educação.

Nessa perspectiva, à fl. 283 da peça 25, pontuou que não foram realizadas despesas, seja por meio de pagamentos ou outras baixas, a título de restos a pagar sem disponibilidade financeira de exercícios anteriores no exercício atual, conforme Demonstrativo da Aplicação na MDE apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do que foi determinado pelo art. 2º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 e ressaltou, neste ponto, a divergência entre os valores declarados pelo Município e pelo órgão de Controle Interno.

Assim, asseverou que excluindo o valor de R\$ 54.901.021,56, que, conforme exposto, teria sido utilizado em atividades não pertinentes à MDE, o montante de recursos aplicados passou a ser R\$ 1.243.111.717,38, já considerada a contribuição ao Fundeb, o que correspondeu a 23,32% da base de cálculo de R\$ 5.331.612.819,97. Ao final, destacou que o Município teria deixado de aplicar R\$ 89.791.487,61 em MDE para fins de cumprimento da legislação de regência prevista no art. 212 da Constituição da República. Além disso, ressaltou que a aplicação mínima estabelecida no art. 160 da Lei Orgânica do Município também não foi alcançada.

Às fls. 283 a 291 da peça 25, a Unidade Técnica consignou, outrossim, a existência de irregularidades pertinentes ao controle financeiro dos recursos envolvidos na MDE. Destacou que por mais que o Município tenha realizado a adequada classificação da fonte de receitas dos empenhos, não a fez corretamente nas fontes de receita utilizadas nos pagamentos, pois todos os pagamentos foram declarados na fonte 100, representativa dos recursos ordinários. A fim de exemplificar a situação, salientou que por mais que determinado empenho relacionado à MDE possa ter sido classificado na fonte 101, representativa da base de cálculo de recursos da mencionada área, os respectivos pagamentos foram classificados na fonte 100, representativa dos recursos ordinários do tesouro, o que acarreta a ausência de controle financeiro na execução do pagamento.

Sobre este aspecto, apontou se tratar de prática corriqueira da administração municipal, a qual alegou dificuldades operacionais para justificar o descumprimento da Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, conforme apurado no Relatório de Controle Interno de 2016, em manifestação da Secretaria Municipal Adjunta do Tesouro – Smates.

Assim, pontuou, à fl. 284 da peça 25, que todas as operações de pagamento do Município foram realizadas numa única fonte, independentemente da origem dos recursos que lastream a operação, o que prejudicou a adequada identificação da fonte de recursos utilizada. Ponderou que o legislador constituinte delineou que os recursos despendidos para fins de composição da base de cálculo da aplicação dos mínimos constitucionais da educação e da saúde devem ser provenientes de recursos ordinários, razão pela qual é vedada a contabilização, como gasto na MDE e em ASPs, de despesas realizadas por meio de fontes afetadas a destinações específicas, como convênios e transferências que não se enquadrem na base de cálculo prevista na Constituição da República.

Consignou que é nesse contexto que emerge a necessidade de manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos afetos a finalidades determinadas, para assegurar

a distinção daquelas que movimentam recursos livres das que manejam recursos vinculados, em observância aos arts. 8º, parágrafo único, e 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, até porque sem o devido controle resta comprometida a esmerada apuração dos mínimos constitucionais com base de cálculo definida.

Dessa forma, concluiu que se admite a contabilização de pagamentos classificados na fonte 100 como despesas na MDE ou em ASPS desde que o órgão mantenha controle capaz de zelar pela segregação das disponibilidades financeiras nas contas bancárias, ou seja, é imprescindível que os recursos ordinários do tesouro sejam mantidos separadamente dos provenientes de outras fontes, notadamente os vinculados, sob pena de estes contaminarem aqueles, o que teria o condão de inviabilizar o cômputo da despesa na apuração dos limites constitucionais da educação e da saúde, consoante jurisprudência desta Corte.

Como o Município não dispunha de controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, conforme relatado, a Unidade Técnica empreendeu esforços para identificar a segregação de recursos para que a execução da despesa municipal feita por meio de recursos ordinários do tesouro pudesse ser considerada como aplicação em MDE.

Diante do exposto, à fl. 285 da peça 25, a Unidade Técnica, por meio do relatório “Pagamento Base de Cálculo”, constatou que os pagamentos relacionados aos empenhos na fonte 101, representativa da base de cálculo da MDE, se concentraram em nove contas bancárias, conforme exposto na seguinte tabela:

Tabela 1 - Contas bancárias MDE

Banco	Agência	Conta Corrente
104	0093-0	6000265-4
1	1615-2	40181-1
104	0093-0	3003280-0
237	0465-0	2583-6
1	1615-2	20243-6
104	0093-0	6071352-6
1	1615-2	21170-2
104	0093-0	6071045-4
104	0093-0	6071053-5

Fonte: Tabela elaborada pela Unidade Técnica

Ademais, às fls. 285 a 290 da peça 25, a Unidade Técnica analisou os arquivos das remessas do módulo “Acompanhamento Mensal” do Sicom, enviadas pelo Município ao longo do exercício de 2017 e identificou 817 contas correntes que foram movimentadas durante o ano, tendo classificado elas de acordo com o fluxo, volume de transações relacionadas entre elas e a natureza da receita arrecadada por cada uma delas, quando pertinente.

Para tanto, elaborou figura com a representação do bloco de contas correntes da educação, separando-as por círculos, bem como as respectivas transações intercorrentes durante o exercício, cuja direção do fluxo de recursos foi indicada por setas em cada linha. Com isso, pretendeu identificar a dinâmica entre as contas correntes que realizam pagamentos de empenhos pertinentes à MDE e aquelas que arrecadam recursos afetados a finalidades pré-determinadas para avaliar a existência de uma segregação dos recursos ordinários em relação aos demais recursos, notadamente aos vinculados.

Pela cor laranja, identificou a conta corrente n. 6071324-0, apontada pelo órgão de controle interno municipal como a conta reservada pelo Município para segregação das disponibilidades de caixa relacionadas à MDE, para que os respectivos restos a pagar pudessem ser devidamente

contabilizados e, a partir disso, a análise teve como foco as contas que arrecadam recursos vinculados incompatíveis com a finalidade da MDE.

Citou, como exemplo, as contas arrecadoras de recursos de convênios estaduais ou federais, identificadas com as fontes 124 (Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação), 142 (Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social). Pontuou que as contas correntes n. 6.647.280-2, 6.647.283-7, 6.647.289-6, 6.647.338-8 arrecadaram receitas, respectivamente, das naturezas 2471.03.00, 2471.03.00, 2471.99.00 e 2471.99.00, todas representativas das fontes 124 ou 142, ao passo que, no mesmo mês ou em mês posterior ao que houve a arrecadação dos recursos, foram realizadas transferências financeiras para a conta corrente n. 6.000.265-4, foco da análise e principal pagadora de empenhos na fonte 101. Dessa forma, ressaltou que a segregação de recursos restou fragilizada, pois os recursos vinculados a convênios foram transferidos para uma conta pagadora de empenhos relativos à MDE.

Ainda, destacou que a conta corrente n. 6.647.298-5 arrecadou receitas da natureza 2471.99.00, atinentes às fontes 124 e 142, bem como realizou transferências financeiras para a conta corrente n. 6.000.265-4. Contudo, não poderia, em princípio, ser enquadrada na mesma hipótese do parágrafo anterior, uma vez que a arrecadação da receita vinculada ocorreu em dezembro, ao tempo em que as transações financeiras com a conta n. 6.000.265-4, em março e julho do exercício analisado. Pontuou que, em análise apurada das atividades da mesma conta corrente durante o exercício de 2016, foi possível constatar que a conta já havia arrecadado e movimentado recursos de convênio no exercício anterior, ou seja, a conta recebeu recursos de convênio no exercício de 2016, manteve estes na forma de aplicação financeira até o final do ano e, no exercício de 2017, resgatou a aplicação financeira e transferiu recursos para a conta corrente n. 6.000.265-4, que realizou pagamentos de empenhos na fonte 101. Assim, pontuou que, novamente, restou evidenciada fragilidade do controle financeiro, visto que recursos oriundos de fontes afetadas não foram segregados dos recursos ordinários do tesouro.

Constatou, outrossim, hipóteses em que a conta corrente n. 6.000.265-4 recebeu recursos vinculados por intermédio de uma terceira conta e não daquela atinente à arrecadação. Verificou que a conta corrente n. 6.647.288-8, por exemplo, arrecada recursos da natureza 2471.03.00, representativa da fonte 124 e alimenta a conta corrente n. 6.000.718-0, que, por sua vez, transfere recursos para a conta corrente n. 6.000.265-4. Outro exemplo seria a conta corrente n. 6.000.570-6, que arrecada recursos da natureza 2471.99.00, representativa das fontes 124 e 142 e alimenta a conta corrente n. 6.000.669-9, que, por sua vez, transfere recursos para a conta n. 6.000.265-4.

Salientou, também, que outra modalidade de recursos que merecia destaque era a pertinente às fontes 118 e 119, representativos de transferências do Fundeb, arrecadados durante o exercício pela conta corrente n. 7107-2. Apontou que se trata de conta bancária utilizada para realização de duas transferências para a conta corrente n. 6.000.265-4, uma em janeiro e a outra em fevereiro, sendo que as arrecadações de receitas do Fundeb, da natureza 1724.01.00, ocorreram mensalmente. Assim, entendeu que restou demonstrado, mais uma vez, o comprometimento da segregação dos recursos no que tange ao controle financeiro, tendo em vista que os recursos de fontes vinculadas foram alocados em conta que realiza pagamentos de empenhos na fonte 101.

Ressaltou que uma última fonte de recursos que pode ser destacada é a 147, relativa à natureza de receita 1721.35.01, arrecadada pela conta corrente n. 6.000.266-2, representativa de transferências do salário-educação. Consignou que se trata de conta que, embora tenha arrecadado recursos vinculados, transferiu recursos ao longo do exercício para a conta corrente n. 6.000.265-4, o que, novamente, demonstra a fragilidade do controle financeiro sobre as contas municipais. Pontuou, ainda, que as contas correntes n. 40.181-1 e 6.071.352-6, outras contas que realizam pagamentos de empenhos na fonte 101, receberam transferências

financeiras da conta corrente n. 6.000.265-4 ao longo do exercício e, conforme já mencionado, a conta n. 6.000.265-4 recebe receitas afetadas a convênios de diversas outras contas, pelo que é possível inferir que as contas correntes n. 40.181-1 e 6.071.352-6 também recebem, ainda que indiretamente, receitas afetadas.

Em seguida, demonstrou as demais contas correntes do Município que realizaram pagamentos de empenho na fonte 101, apesar da menor representatividade de transações que as envolveram. Asseverou que, *prima facie*, foi possível perceber que as contas correntes que realizaram pagamentos de empenhos na fonte 101 não realizaram tantas transferências quanto as contas anteriormente analisadas. Apontou que somente as contas n. 3.003.280-0 e 2.583-6 realizaram transferências no exercício, sem, contudo, arrecadar ou receber de outras contas recursos vinculados. Dessa forma, estas, portanto, se encontram topologicamente localizadas num bloco de contas que não arrecada recursos afetados, o que se coaduna com a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a conta que realiza pagamentos de empenhos da MDE não se comunica com recursos afetados a outras destinações.

De maneira complementar, deu destaque às movimentações das contas n. 21.170-2 e 20.243-6 que, apesar de não realizarem transações financeiras, arrecadam recursos de fontes vinculadas, quais sejam, da natureza 1721.35.99, representativa da fonte 146 (Outras Transferências Diretas do FNDE) e da natureza 1762.02.00, representativa da fonte 122 (Transferências de Convênios dos Estados destinadas a Programas de Educação), nesta ordem. Seguindo o mesmo raciocínio, por serem receitas com destinação específica, não poderiam ter sido classificadas junto aos recursos ordinários do tesouro para fins de pagamento de empenhos da MDE.

Acerca das demais contas correntes, salientou se encontrarem dentro da normalidade, pois arrecadam em fontes não vinculadas e não recebem transferência de outras contas.

Feitas tais considerações, constatou que é possível afirmar que além de o Município não obedecer às regras de fonte e destinação balizadas pelo Sicom, aparentemente não mantém a escorreita segregação dos recursos financeiros, pelo que é necessário excluir do cômputo da MDE todos os pagamentos de empenhos realizados na fonte 101 pelas contas correntes n. 6.000.265-4, 40.181-1, 6.071.352-6, 21.170-2 e 20.243-6, em razão das fontes de recursos vinculadas que transitam por elas.

Por outro lado, deveriam ser mantidos os pagamentos de empenhos realizados por meio das contas correntes n. 3.003.280-0, 2.583-6, 6.071.045-4 e 6.071.053-5, por tratarem-se de contas que não receberam recursos financeiros de outras contas que arrecadam recursos vinculados.

Ao final, ressaltou que o módulo acompanhamento mensal do Sicom contém apenas as informações bancárias detalhadas dos pagamentos realizados pelos municípios, ou seja, a metodologia utilizada para análise não englobou as despesas realizadas por meio do mecanismo “outras baixas”, que não conta com esse nível de detalhamento, mas apenas aquelas realizadas mediante pagamentos.

Assim, à fl. 291 da peça 25, concluiu que o montante de aplicação de recursos em MDE correspondeu a 14,24% da base de cálculo de R\$ 5.331.612.819,97 e, portanto, inferior ao estabelecido na Constituição da República e na Lei Orgânica do Município.

Após a conclusão, à fl. 292 da peça 25, acrescentou que a jurisprudência desta Corte admite o cômputo das subvenções destinadas às Caixas Escolares municipais nas despesas realizadas na MDE, desde que os requisitos da Súmula TCEMG n. 115 sejam atendidos, razão pela qual seria imperioso que o Município comprovasse: I) que os recursos foram destinados ao ensino fundamental ou à educação infantil; II) que o repasse teve prévia autorização em lei específica; III) que o repasse atenda às condições previstas na LDO; IV) que as regras licitatórias foram obedecidas; V) e que a prestação de contas seja realizada. Não obstante, verificou no relatório

do Sicom que todos os empenhos realizados em benefício de Caixas Escolares foram realizados por meio de contas correntes, sobretudo a de n. 6.000.265-4, que movimentam recursos vinculados a fontes impertinentes à MDE e, portanto, desconsiderados no cômputo, conforme previamente explicado.

Tendo em vista a expansão dos apontamentos, os argumentos da defesa e a respectiva análise técnica foram divididos em: I) receita base de cálculo para apuração da aplicação de recursos na MDE; II) apuração dos gastos com MDE e III) inconsistências relativas ao controle financeiro dos recursos.

2.2.7.2.2.1 Receita base de cálculo para apuração da aplicação de recursos na MDE

Inicialmente, o defendente asseverou que, enquanto a receita base de cálculo do percentual de aplicação de recursos na MDE apurado por meio do SOF foi de R\$ 5.331.633.006,97, a apurada pelo Sicom foi de R\$ 5.331.612.819,97. Segundo afirmou, a diferença de R\$ 20.187,00 se referiu à Receita de Dívida Ativa de Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel - IVVC, que não teria sido apurada pelo Tribunal.

Alegou que na apuração da aplicação constitucional em ensino efetuada pela PBH foi considerada a receita de R\$ 5.331.633.006,97, pois, apesar da extinção do IVVC, existem valores inscritos e parcelados em dívida ativa, resultando em arrecadação e composição da base de cálculo para aplicação em ensino, por se tratar de imposto.

No reexame, fls. 41 a 43 da peça 133, a Unidade Técnica verificou que, consoante alegado pelo defendente, constava do Sicom o valor de R\$ 20.187,00 referente à receita da dívida ativa do IVVC, o qual, de fato, deveria compor a base de cálculo de aplicação de recursos na MDE, nos termos do art. 212 da Constituição da República de 1988 e do art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, pelo que retificou a receita base de cálculo apurada inicialmente e incluiu o valor referente à receita da dívida ativa do IVVC.

2.2.7.2.2.2 Apuração dos gastos com MDE

Neste ponto, o defendente alegou que os dados considerados por este Tribunal na apuração dos gastos com MDE estão em desconformidade com os da Prefeitura, em razão da forma de apuração destes, já que não havia controle dos saldos financeiros nas contas bancárias do Município, por fonte de recursos, até o exercício de 2018, tendo tal controle sido implementado a partir de 2019, por meio da Conta Única.

A fim de reforçar suas alegações, juntou a tabela apresentada na página 44 da peça 42, que demonstrou o comparativo dos valores considerados no Relatório de Macrogestão apurados a partir dos pagamentos nas contas bancárias com os valores enviados pelo Município, apurados pela dotação orçamentária, empenhos pagos e inscritos em restos a pagar no Sicom Dcasp, Anexo II, peça 65, Anexo III, peça 63, e consultados em 25/7/2019 no *site* desta Corte.

Informou que o percentual de aplicação na MDE foi de 26,69%, considerando a receita base de cálculo de R\$ 5.331.633.006,97 e asseverou que a diferença apontada na linha “Valor Pago” de R\$ 22.332.543,92 é resultado da diferença entre os valores excluídos pela Unidade Técnica (R\$ 54.901.021,56) e o valor glosado automaticamente na tabela que gera as informações para composição dos relatórios gerenciais relativos à aplicação de recursos na educação no SOF (R\$ 32.568.477,64). Ponderou que o mesmo ocorreu na linha “Restos a pagar inscritos no exercício”, em que consta diferença de R\$ 1.992,50, a qual também compunha a tabela que excluiu os gastos não considerados pelo Município na aplicação do ensino.

Relatou que os saldos de restos a pagar de exercícios anteriores a 2017 não foram computados para apuração do saldo de disponibilidade financeira antes da inscrição de restos a pagar do exercício de 2017 por terem sido anulados no exercício de 2018, em decorrência de estudo feito

pela Comissão de Acompanhamento dos Restos a Pagar do Município, criada pelo Decreto n. 16.625/2017. A fim de detalhar tais informações, apresentou em tabelas a situação dos saldos de restos a pagar do ensino nos exercícios de 2017, 2018, 2019, por meio das quais buscou evidenciar que quase a totalidade do saldo de restos a pagar de exercícios anteriores de 2017 era relacionada ao ensino.

Nesse sentido, solicitou que fosse considerada toda a despesa empenhada no exercício para fins de apuração do percentual de aplicação na MDE, ao argumento de que o valor inscrito em restos a pagar estava respaldado em disponibilidade financeira, tendo sido inscrito um total de R\$ 157.407.572,23, já desconsideradas as exclusões automáticas do SOF. Para embasar seu posicionamento, ressaltou que o Município apresentava disponibilidade de caixa ao final do exercício no valor de R\$ 200.051.501,02 e anexou aos autos o extrato bancário da conta n. 71.324-0, Ag. 0093-0 da CEF, peças 59 e 64. A partir desses fundamentos, ponderou que o percentual constitucional foi cumprido quando se consideram os valores empenhados pagos e inscritos em restos a pagar do exercício.

Após, teceu considerações acerca do relatório de exclusões de gastos com educação, peça 29, e, a princípio, destacou um aparente erro de soma, uma vez que a Unidade Técnica relatou a glosa do valor de R\$ 54.901.021,56, relativo a despesas que supostamente teriam sido realizadas em atividades não pertinentes à MDE, mas a soma correta dos itens seria de R\$ 54.901.614,71, pela ausência de somatório da última linha no valor de R\$ 593,15.

Em seguida, relatou que a limitação de caracteres do Sicom no campo denominado “descrição do empenho” e a análise da descrição dos empenhos de maneira isolada prejudicaram as conclusões da Unidade Técnica, pois a análise isolada da referida descrição não permite o total entendimento da natureza da despesa realizada e que, para tanto, seria preciso avaliar outras informações, como, por exemplo, a classificação orçamentária da despesa.

Ultrapassado este ponto, enumerou as despesas glosadas no intuito de indicar os pontos em que a análise isolada da descrição de empenhos teria prejudicado as conclusões da Unidade Técnica. Do valor total glosado pela Unidade Técnica, contestou R\$ 31.324.235,12. Assim, a partir do Relatório de Exclusões de Gastos com a Educação - Belo Horizonte/2017, peça 29, o defendente numerou as glosas de 1 a 67 e empreendeu sua análise, conforme descrita a seguir.

Convênio AMAS – Item n. 5 do Relatório de Exclusões

Em relação ao convênio com a Associação Municipal de Assistência Social - AMAS, em que foram glosados R\$ 9.762.505,48, salientou que foi um convênio cujo objeto consistia na disponibilização de monitores de informática para o atendimento dos alunos da rede municipal, sob o escopo do programa Escola Integrada. Afirmou que a matriz de atividades desenvolvidas pelos monitores contratados pela AMAS foi eminentemente educacional, em sintonia com os pressupostos legais para aplicação dos recursos na MDE e, para comprovar o alegado, anexou aos autos a peça 84, que contém o plano de trabalho e o termo do convênio.

Ônibus do Projeto BH para Crianças – Item n. 27 do Relatório de Exclusões

Aduziu que o montante glosado de R\$ 2.563.850,74, sob o pretexto de que a verificação pelos controles da Administração não teria permitido atestar se os recursos foram alocados no setor educação, referiu-se ao Projeto BH para Crianças, conforme documentado pelas peças 80, 81, 83, 110, 111, 112, 113 e 114. Consignou que o exame mais cauteloso da classificação orçamentária permite observar que se trataram de despesas empenhadas pela Secretaria Municipal de Educação – SMED e, ao final, pontuou que o programa conta com frota própria de 18 ônibus e micro-ônibus para realização de suas atividades, sendo tais despesas direcionadas à manutenção dessa frota.

Despesas da Secretaria Municipal de Educação – Itens n. 1, 24, 29, 31, 45 e 46 do Relatório de Exclusões

A exclusão dos referidos itens totalizou R\$ 1.227.022,31. Ponderou que se enquadravam no art. 70, inciso V, da Lei n. 9.394/1996, referente à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino e, como exemplo, citou o item n. 1, que se referiu à compra de licença do programa *Corel Draw* para a Gerência de Comunicação Social da Secretaria de Educação – GCOS.

Sustentou que todos os empenhos foram realizados na Unidade Orçamentária Secretaria de Educação, também ordenadora da despesa. Também exemplificou que o item n. 45, que foi glosado com base na descrição do empenho “serviço de atendimento ao usuário e manutenção corretiva de hardware e software com fornecimento de peças garantindo a disponibilidade dos equipamentos e serviços para as atividades de informática”. Detalhou que se refere ao contrato de serviços de manutenção e suporte em Tecnologia da Informação específicos da SMED, razão pela qual podem ser considerados como gastos com MDE. Salientou que a ordenadora de despesas é a Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças e o responsável pelo empenho é o Diretor de Planejamento, Orçamento e Finanças, ambos da SMED.

Por fim, afirmou que as outras despesas se trataram de manutenção do elevador da Secretaria de Educação, compra de licenças de *software* e consultoria na elaboração de um banco de preços.

Despesas de Caráter Geral – Despesas Centralizadas – Itens n. 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 30 do Relatório de Exclusões

Asseverou que as despesas centralizadas relativas à locação de veículos, contratação de mão de obra terceirizada de diversas categorias, impressão e telefonia estão associadas aos contratos que, devido à economicidade, são licitados para toda a Prefeitura e rateadas corretamente para o setor de educação.

Esclareceu que as despesas advindas desses contratos são apropriadas pela Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria Municipal de Fazenda - DPGF-FA, que realiza o rateio das despesas entre as secretarias municipais de acordo com os critérios de cada contrato e é responsável pela emissão dos empenhos dessas despesas, chamadas de centralizadas. Explicou que nas descrições dos empenhos são utilizados históricos padrão, sem citar o nome da Secretaria que recebe o rateio, pois inserir tal informação seria uma tarefa improdutiva devido ao grande número de empenhos, até porque os dados importantes do rateio são informados na classificação orçamentária da despesa.

A título exemplificativo, informou a descrição completa do empenho n. 201722000051340000, que foi glosado em função da descrição “despesa de reprografia de caráter geral”:

Despesa com prestação de serviços de impressão, reprografia e produção gráfica à Administração Municipal, compreendendo a cessão do direito de uso de equipamentos, a instalação, a configuração, a manutenção (preventiva e corretiva) e a operação dos equipamentos e sistemas aplicados nos serviços, o suporte técnico, a reposição de peças e insumos, exceto papel, e os serviços de gerenciamento e controle da produção, incluídas a instalação e operação dos sistemas de bilhetagem e servidor, conforme contrato com vigência de 09/03/2017 a 08/03/2020.

Informou que se trata de despesa da SMED, da Regional Nordeste, item de despesa serviços de cópias e reprodução de documentos, função Educação, subfunção Ensino Fundamental, programa Gestão e operacionalização da política educacional, entre outras informações.

Água e Esgoto – Itens n. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 do Relatório de Exclusões

Alegou que foram realizadas glosas equivalentes a R\$ 13.887.435,42 referente à despesa descrita como “empenho para apropriação da despesa referente à Secretarias Municipais e Regionais assunto COPASA mês xx/2017 valor destinado a cobrir despesas com tarifas de água e esgoto”. Informou que tais despesas se referiram às contas de água e esgoto devidas à Copasa pela Prefeitura, as quais são rateadas e apropriadas pela DPGF-FA e que pela classificação orçamentária dos empenhos é possível atestar que se referem à função Educação.

Verificação Independente – Item n. 28 do Relatório de Exclusões

Apontou que foram glosados R\$ 513.909,54 baseados na descrição do empenho “prestação de serviço de verificação independente do contrato de concessão celebrado entre o Município de Belo Horizonte e Empresa de Direito Privado denominada Concessionária conforme Contrato”. Contudo, salientou que tais despesas são relativas a serviços de verificação independente da PPP que prevê a construção e manutenção de escolas de educação infantil no Município e, novamente, que a classificação orçamentária indica, entre outras informações, que a unidade orçamentária é a SMED, sendo que mais informações sobre a PPP da educação podem ser encontradas no endereço eletrônico da Prefeitura.

Acertos de Pessoal – Itens n. 25 e 26 do Relatório de Exclusões

Ponderou que os empenhos mencionados nesse tópico se trataram de acertos de remuneração de dois ex-servidores. O primeiro assumiu o cargo por meio de mandado de segurança, cuja posse foi posteriormente anulada, e o segundo, por motivo de falecimento. Justificou que nas situações de pagamento de eventuais acertos de remuneração em caso de rompimento do vínculo do servidor os empenhos são nominais, pelo que tais controles permitiriam a certificação de que os recursos foram alocados em educação.

Afirmou que, no presente caso, os servidores eram lotados na Escola Municipal Professor Paulo Freire (empenho 201740020000160000) e na Escola Municipal Mário Mourão Filho (empenho 2017400200003550000).

Vale Transporte e Cartão BH BUS – Itens n. 60 e 61 do Relatório de Exclusões

Informou que a glosa no valor de R\$ 439.497,53 referente às despesas com vale-transporte e cartão BHBUS dos Guardas Municipais – GMBH, lotados nas escolas municipais e que estes, assim como os demais servidores, são lotados nas unidades da Prefeitura e têm suas despesas com remuneração e benefícios classificados na função educação, nos termos do art. 70, incisos II, III e V do da Lei 9.394/1996.

Multas e Encargos por Atrasos de Pagamentos – Itens n. 6, 62, 65, 66 e 67 do Relatório de Exclusões

Pontuou que as multas e encargos por atrasos de pagamentos glosados, no valor de R\$ 2.280,55, de fato, não se enquadram como amortização e custeio de operações de crédito, contudo, são intercorrências às quais estão sujeitas todas as instituições, sejam públicas ou privadas. Asseverou que não existe vedação ao cômputo desse tipo de despesas nos gastos com MDE, seja no art. 71 da Lei 9.394/1996 ou nas Instruções Normativas deste Tribunal, pois seriam despesas incluídas no art. 70, inciso V, da Lei n. 9.394/1996.

Indenizações – Itens n. 63 e 64 do Relatório de Exclusões

Acerca da glosa de R\$ 194.107,09, ponderou que as despesas se referiram ao atendimento integrado de crianças e adolescentes por instituições parceiras da Prefeitura e que os dois pagamentos específicos foram realizados na forma de indenização devido a problemas com a cobertura do instrumento contratual. Esclareceu que apesar dos problemas com o contrato, seu objeto foi referente a serviços de atendimento a alunos da rede pública, dentro do projeto

pedagógico de ensino integrado e, portanto, enquadrados como despesas com MDE, sem qualquer vedação para o cômputo.

Glosas Não Contestadas – Uniformes, Merendas e Pensionistas

Destacou os itens cuja glosa não foi contestada:

Uniformes – Itens ns. 2, 3 e 4 do Relatório de Exclusões

Complementação da Merenda – Itens ns. 42, 44 e 47 do Relatório de Exclusões

Pensionistas e Verba 100K – Itens ns. 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 e 59 do Relatório de Exclusões

Esclareceu que foram glosadas as despesas referentes aos uniformes escolares constantes no kit escolar, complementação de merenda e abonos de pensionistas, que já são desconsideradas desde os relatórios do SOF e pontuou:

A segregação dessas despesas é realizada na classificação orçamentária por meio de filtros utilizados na emissão dos relatórios do SOF. Entretanto, tais filtros não são passíveis de replicar nas informações enviadas via Sicom. Esclarecemos, inclusive, que esse é o motivo das diferenças entre o valor das despesas informado pela Prefeitura no Anexo III da Prestação de Contas e os valores apurados via Sicom.

Afirmou que as despesas com merenda fazem parte das subvenções realizadas às caixas escolares e que essas despesas são lançadas na Ação 2046 - Gestão Descentralizada da Educação e asseverou que o ressarcimento de abonos temporários de pensionistas da SMED e a verba 100K também não são considerados nos relatórios do SOF.

Ao final, dos R\$ 54.901.614,71 glosados, a defesa contestou R\$ 31.324.235,12 e apresentou uma tabela de Resumo Glosa Contestadas/ Não Contestadas, na página 73 da peça 42.

O reexame relativo à apuração dos gastos com MDE foi realizado às fls. 48 a 61 da peça 133.

Inicialmente, a Unidade Técnica mencionou o art. 2º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 para afastar o argumento da divergência entre a base de dados utilizada por esta Corte e pela Prefeitura para análise da aplicação na MDE, conforme transcrito a seguir:

Art. 2º Para fins de emissão de parecer prévio, as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal serão analisadas com base nas informações enviadas por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) e nos documentos especificados nos Anexos I a VIII desta Instrução Normativa, bem como nos resultados de outros processos sujeitos à apreciação deste Tribunal que puderem repercutir na apreciação.

§ 1º A análise a que se refere o caput considerará as informações enviadas por todos os órgãos e entidades por meio dos módulos “Instrumentos de Planejamento”, “Acompanhamento Mensal”, “Balancete Contábil” e “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.”

Acerca da tabela comparativa da base de dados apresentada pela defesa, ponderou que não se constituiu em argumento, tampouco sanou o apontamento de inobservância ao mínimo constitucional e, nessa perspectiva, reiterou que os dados a serem utilizados nas análises técnicas devem ser os contidos no Sicom, consoante parâmetros de recebimento aplicáveis aos 853 municípios e alinhados aos normativos que regem a matéria.

Nesse ponto, esclareceu que para a caracterização de uma despesa com MDE e em ASPS são necessários dois atributos distintos e cumulativos. O primeiro, de ordem ontológica, balizado na legislação infraconstitucional, que pormenorizou as despesas representativas de cada limite constitucional, consoante arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1964 (para as despesas com MDE) e arts. 3º e 4º da Lei Complementar n. 141/2012 (para as despesas com ASPS) e, ainda, nas Instruções

Normativas TCEMG n. 13/2008 e 19/2008, respectivamente. Informou que a apuração de uma despesa como integrante dos percentuais mínimos constitucionais perpassa, necessariamente, pela compatibilização do objeto da despesa, seja para compra de um bem ou contratação de um serviço, com a legislação que rege o tema e, *contrario sensu*, havendo incompatibilidade, o gasto não deve compor o percentual mínimo de aplicação previsto constitucionalmente. Quanto ao segundo requisito, explicou que ele é de ordem financeira e se refere à determinação constante da norma no sentido de que o recurso aplicado nos mínimos constitucionais deve advir, necessariamente, de base de cálculo predeterminada, que, no caso da MDE, são os impostos e transferências constitucionais, considerados de forma abrangente.

Desse modo, destacou que é imprescindível aferir a origem do recurso financeiro que está sendo aplicado, como prevê a Lei Complementar n. 101/2000, ao estabelecer a segregação de recursos como regra e ao impor mecanismos de controle sobre as contas com vistas à transparência e ao aperfeiçoamento da gestão orçamentária, conforme art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da mencionada lei, corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, 9ª edição.

Afirmou que o Sicom viabiliza a verificação da segregação de recursos ordinários e vinculados, tanto na origem (receita) quanto na aplicação (despesa), por meio da relação entre as despesas empenhadas e pagas com as respectivas contas bancárias que arrecadaram os recursos e que promoveram o respectivo pagamento. Contudo, como declarado na própria defesa, a Prefeitura de Belo Horizonte não possuía controle por fonte/destinação de recursos. A partir dessas considerações, afirmou que a análise contemplou a verificação cumulativa dos dois atributos descritos.

Ressaltou que, em defesa, o Município solicitou que fosse considerada toda a despesa empenhada no exercício para a apuração em MDE relativa ao exercício de 2017, uma vez que o valor inscrito em restos a pagar, no montante de R\$ 157.407.572,23, foi respaldado por disponibilidade financeira comprovada mediante extrato bancário da conta n. 6.071.324-0, Ag. 0093-0 da Caixa Econômica Federal, que possuía saldo de R\$ 200.051.501,02.

Salientou que, conforme já mencionado no relatório de macrogestão, a conta corrente n. 6.071.324-0 não arrecadou diretamente recursos vinculados, mas o fez indiretamente, na medida em que recebeu transferências da conta corrente n. 600.265-4, que manejou recursos cuja aplicação não pode ser contabilizada em MDE.

Após, acrescentou que não obstante os extratos bancários, peças 59 e 64, terem apresentado o saldo indicado pela defesa, a análise, como dito, contemplou os atributos ontológico e financeiro da despesa na apuração dos gastos com MDE e, no tocante à reserva de recursos para fins de disponibilidade de caixa para os restos a pagar na conta bancária 6.071.324-0, foi constatado que a mencionada conta recebeu recursos de contas bancárias que manejaram recursos estranhos à base constitucional de receitas destinadas à MDE. Assim, a conta bancária n. 6.071.324-0, reservada para disponibilidade de caixa destinada a restos a pagar, não pode ser aproveitada para a consideração dos restos a pagar como gastos com MDE realizados em 2017.

Dessa forma, asseverou que foi considerada no cálculo da aplicação de recursos na MDE apenas a despesa empenhada e paga no exercício de 2017, tendo em vista que as informações prestadas pela defesa não permitiram concluir que recursos estranhos à base constitucional não foram manejados na conta reservada pelo Município para pagamento dos restos a pagar de despesas com MDE. Assim, à fl. 52 da peça 133, a Unidade Técnica manifestou-se pela manutenção da glosa em relação aos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 157.407.572,23.

À fl. 52 da peça 133, no tocante ao erro de soma no Relatório de Exclusões de Gastos com Educação, peça 29, mencionado pela defesa, a Unidade Técnica atestou que o apontamento procedia e que o valor correto de despesas que supostamente teriam sido realizadas em atividades não pertinentes à MDE é de R\$ 54.901.614,71.

Ainda, à fl. 52 da peça 133, acerca do argumento de que a análise da descrição dos empenhos de maneira isolada prejudicou as conclusões do relatório, a Unidade Técnica afirmou que o histórico dos empenhos, ainda que resumido, deve permitir constatar que as despesas foram realizadas para atender à MDE, conforme disposto na Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008.

Em seguida, avaliou cada uma das contestações feitas pela defesa, acerca das glosas relacionadas ao atributo ontológico da despesa, no valor de R\$ 31.324.235,12.

Sobre a despesa relacionada ao Programa Escola Integrada (item n. 5 do Relatório de Exclusões de Gastos com MDE), ponderou que poderia ser incluída pelo atributo ontológico, uma vez que se destinou ao pagamento de despesas operacionais e monitores relacionados ao ensino, com base no art. 70, incisos I e III, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, incisos I e III, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008. Contudo, a glosa se fundamentou no atributo financeiro, considerando que os recursos oriundos da conta bancária utilizada para pagamento, qual seja, 6.000.265-4, não podem ser considerados em razão da ausência de segregação de recursos ordinários dos vinculados. Assim, à fl. 52 da peça 133, a Unidade Técnica manteve a glosa.

Em relação ao item n. 27, referente ao Projeto BH para Crianças, asseverou que foram desconsiderados devido ao atributo financeiro, uma vez que a conta bancária 6.000.265-4, utilizada para pagamento, não segregou recursos ordinários dos vinculados. Diante do exposto, à fl. 53 da peça 133, a Unidade Técnica também manteve a glosa.

Quanto aos itens n. 1, 24, 29, 31, 45 e 46, igualmente, pontuou que os empenhos poderiam ser acatados como gastos com MDE pelo atributo ontológico, com fulcro no art. 70, incisos III e V, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, incisos III e V, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008. Contudo, foram glosados em razão do atributo financeiro, pois os empenhos foram pagos por meio da conta n. 6.071.352-6, que recebeu receitas afetadas, ainda que de forma indireta. Assim, a Unidade Técnica também opinou pela manutenção da glosa desses valores, conforme fl. 53 da peça 133.

Em relação às despesas centralizadas (itens n. 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 30), sobre as quais a defesa alegou se tratarem de locação de veículos, contratação de mão de obra terceirizada de diversas categorias, impressão e telefonia que foram rateadas corretamente para o setor de Educação, entendeu que elas poderiam ser acatadas pelo atributo ontológico, com fulcro no art. 70, incisos III e V, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, incisos III e V da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008. Contudo, foram glosadas devido ao atributo financeiro, pois a conta bancária 6.000.265-4, utilizada para pagamento, não segregou recursos ordinários dos vinculados, razão pela qual opinou, à fl. 53 da peça 133, pela manutenção da glosa.

Sobre as despesas com a Copasa (itens n. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23), asseverou que os empenhos poderiam ser acatados como gasto com MDE pelo atributo ontológico, com base no art. 70, inciso III, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, inciso III, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, considerando que a defesa alegou que o Município controla o rateio por meio do SOF. Ainda, poderiam ser acatadas pelo atributo financeiro devido ao fato de terem sido “baixadas” em vez do curso usual da despesa em que a UO empenha, liquida e realiza o pagamento correspondente. Esclareceu que despesas cujos pagamentos constam do Sicom como “outras baixas” são pagas por Unidade Orçamentária que não realizaram o ordenamento da despesa (empenho e liquidação), razão pela qual não é possível aferir a conta bancária que

realizou o pagamento. Assim, considerou razoável acatar tais despesas e desconsiderar a glosa efetuada nestes itens no valor de R\$ 13.887.435,42, conforme fls. 53 da peça 133.

Em relação ao item n. 28, sobre o qual a defesa justificou que as despesas se referiram a serviços de verificação independente da PPP, na qual se prevê a construção e manutenção de escolas de educação infantil no Município, asseverou que os empenhos podem ser acatados como gasto com MDE pelo atributo ontológico com base no art. 70, inciso II, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, inciso II, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008. Contudo, foram glosados devido ao atributo financeiro, pois a conta bancária 6.071.352-6, utilizada para pagamento, recebe receitas afetadas, ainda que de forma indireta. Assim, à fl. 53 da peça 133, a Unidade Técnica manteve a glosa.

Quanto aos itens n. 25 e 26 que tratam de acertos de remuneração de dois ex-servidores da educação, a Unidade Técnica salientou que os empenhos podem ser acatados como gastos com MDE pelo atributo ontológico, com respaldado no art. 70, inciso I, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa n. 13/2008. Contudo, foram glosados devido ao atributo financeiro, pois a conta bancária 6.000.265-4, utilizada para pagamento, não segrega recursos ordinários dos vinculados, razão pela qual manteve a glosa, conforme fl. 54 da peça 133.

No tocante aos itens de despesas com vale-transporte e cartão BHBUS dos Guardas Municipais (GMBH) lotados nas escolas municipais (itens n. 60 e 61), considerando o argumento do defendente os empenhos podem ser acatados como gastos com MDE pelo atributo ontológico respaldados pelo art. 70, inciso V, da Lei n. 9.394/1996 c/c o art. 5º, inciso V, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008. Entretanto, conforme Relatório da Macrogestão, peça 25, os empenhos relacionados às despesas também foram glosados devido ao atributo financeiro, pois o recurso oriundo da conta bancária (6.000.265-4) utilizada para pagamento não pode ser considerado devido ao fato de a conta não segregar recursos ordinários dos vinculados, razão pela qual, à fls. 54 da peça 133, a Unidade Técnica manteve a glosa.

Em relação às penalidades por atraso de pagamento (itens n. 6, 62, 65, 66 e 67), pontuou que a despeito das alegações da defesa de que não existe vedação ao cômputo desse tipo de despesas como MDE, estas não estão de acordo com as disposições do art. 70 da Lei n. 9.394/1996, pelo que opinou pela manutenção da glosa, à fl. 54 da peça 133.

Sobre as glosas referentes às indenizações (itens n. 63 e 64), que a defesa afirmou que foram serviços de atendimento a alunos da rede pública no projeto pedagógico de ensino integrado, a Unidade Técnica afirmou que ainda que fossem acatados como gastos com MDE pelo atributo ontológico, foram glosados devido ao atributo financeiro, pois a conta bancária 6.000.265-4, utilizada para pagamento, não segregou recursos ordinários dos vinculados, razão pela qual, à fl. 54 da peça 133, opinou pela manutenção da glosa.

Em suma, das glosas contestadas em virtude do atributo ontológico, a Unidade Técnica considerou pertinente a inclusão nos gastos com MDE apenas daquelas relativas às despesas com água e esgoto (itens 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22), no montante de R\$ 13.887.435,42, conforme fls. 54 da peça 133.

2.2.7.2.2.3 Inconsistências relativas ao controle financeiro dos recursos

O defendente transcreveu os apontamentos técnicos relacionados à movimentação financeira da conta bancária n. 6.000.265-4, agência 0093-0, da CEF, e, para justificar as transações, apresentou histórico detalhado e documentos relacionados nos Anexos I e II, peças 76 e 77. Justificou que as transferências com origem nas contas correntes n. 6.647.280-2, 6.647.283-7, 6.647.289-6, 6.647.338-8 para a 6.000.265-4 se referiram às retenções que constituíram receita para o Município, relativas ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e ao Imposto de Renda Retido na Folha - IRRF, nos pagamentos realizados nessas contas. Salientou

que a única transferência ocorrida da conta n. 6.647.280-2 para a conta n. 6.000.265-4 (49763), estornada pela transferência n. 50.762, foi desconsiderada nesse levantamento.

Em seguida, em relação ao apontamento de que foram constatadas hipóteses em que a conta corrente n. 6.000.265-4 recebeu recursos vinculados por intermédio de uma terceira conta em vez da conta responsável pela arrecadação, afirmou que, em 2017, a conta corrente n. 6.647.288-8 transferiu para a conta n. 6.000.718-0 o total de R\$ 167.971,80. De acordo com o defendente, tais recursos foram utilizados para pagamento de despesas que originaram retenções que constituem receita para o Município, relativas ao ISSQN e ao IRRF, no valor de R\$ 10.372,23, o qual foi transferido para a conta n. 6.000.265-4.

Quanto aos apontamentos acerca das contas n. 6.000.570-6, 6.000.669-9 e 6.000.265-4, apresentou tabela, Anexo III, peça 72, por meio da qual afirmou que nas operações demonstradas não houve retenção de tributos nos pagamentos. A partir de outra tabela, ponderou que não houve transferência de recursos da conta n. 6.000.669-9 para a conta n. 6.000.265-4, oriundos da conta n. 6.000.570-6. Esclareceu que a origem do recurso transferido para a conta n. 6.000.265-4, que corresponde aos recursos ordinários do tesouro, é a conta n. 06.071.028-4.

Afirmou que as transferências de recursos da conta corrente n. 7.107-2 para a conta n. 6.000.265-4 objetivaram a quitação de despesas com folha de pagamentos, nas fontes n. 118 e 119, sendo que os documentos utilizados para corroborar tal alegação compõem o Anexo IV, peça 75. Declarou que a transferência n. 248, de R\$ 6.949.115,62, realizada em 10/1/2017, se referiu à diferença entre o total da receita do Fundeb em dezembro de 2016 e o saque realizado em 29/12/2016 e apresentou tabela para confirmar que o saque de 29/12/2016 foi inferior ao arrecadado no mês de dezembro de 2016, em razão de créditos na conta em 30/12/2016. Ainda, pontuou que a transferência n. 2360, de R\$ 72.152.941,93, foi realizada em 6/2/2017 para pagamento de despesas da folha de pagamento relativa a janeiro de 2017.

Outrossim, colacionou os seguintes esclarecimentos constantes do Ofício SUTEM/EXTER n. 009/2018, de 14/12/2018, em resposta ao Ofício TCEMG n. 21.844/2018, por meio do qual foram requisitadas informações contábeis e financeiras das despesas atreladas às contas bancárias que receberam e movimentaram os recursos do Fundeb:

- a. o Município de Belo Horizonte – MBH, em 2016, possuía firmado contrato de exclusividade com o Banco do Brasil S.A para a prestação de serviços bancários que englobava a centralização e processamento de créditos provenientes de 100% da folha de pagamento;
- b. em decorrência do contrato, as transferências do recurso do Fundeb eram realizadas da conta bancária nº 7.107-2 para a conta nº 40.181-1, ambas da agência 1615-2 do Banco do Brasil, onde era efetuado o pagamento da folha;
- c. o referido contrato findou em 27/12/2016, motivo pelo qual pode se observar que a última transferência para a conta nº 40.181-1 ocorreu em 06/12/2016 para pagamento da folha competência de novembro/16;
- d. o MBH realizou certame licitatório (Processo Administrativo nº 01-153.600/16-99) por meio do Pregão Presencial nº 2016/002 cujo objeto foi a contratação de instituição financeira oficial para centralização da arrecadação das receitas municipais, aplicação das disponibilidades financeiras de caixa e pagamento a fornecedores, credores e favorecidos do Município e que a Caixa Econômica Federal - CAIXA foi a instituição que se sagrou vencedora do certame, conforme publicações no Diário Oficial do Município – DOM de 02/12/2016 e de 10/12/2016;
- e. concomitantemente, para o processamento de créditos oriundos para pagamentos da folha da Administração Direta e Indireta, o MBH realizou certame licitatório (Processo

Administrativo nº 01-114.897/16-40) por meio do Pregão Presencial nº 2016/001, em que o Banco Bradesco S.A. foi declarado vencedor, conforme publicação no DOM em 13/09/2016;

f. em função do contrato com a CAIXA e o entendimento de que todas movimentações financeiras deveriam transitar pela conta movimento do Tesouro Municipal, no pagamento das folhas competências dezembro/2016 e janeiro/2017, os valores do FUNDEB foram transferidos para a conta corrente nº 265-4, agência 0093-0, na CAIXA antes de serem transferidos para a conta de pagamento da folha nº 2500-3, agência 0465-0, no Bradesco;

g. a partir da competência fevereiro/17, após uma reavaliação interna de procedimentos e buscando proporcionar maior transparência às movimentações da folha, os valores passaram a ser transferidos diretamente para a conta nº 2500-3, agência 0465-0, no Banco Bradesco S.A., como pode ser observado pela transferência nº 4652, de 06/03/2017.

4. Diante de todo exposto, informamos que os valores dos saques realizados na conta nº 7.107-2, agência 1615-2, Banco do Brasil, são equivalentes aos valores empenhados nos exercícios de 2016 e 2017 na fonte de recursos do FUNDEB.

Apresentou histórico detalhado, por tabela e documentos relacionados no Anexo V, peça 74, de todas as transferências com origem na conta corrente n. 6.000.266-2 para a de n. 6.000.265-4 e justificou que se referiram às transferências de retenções que constituíram receita para o Município, relativas ao ISSQN e ao IRRF nos pagamentos realizados nessas contas.

Quanto às contas correntes n. 40.181-1 e 6.071.352- 6, em que foi apontado o recebimento, ainda que de forma indireta, de receitas afetadas, salientou que não recebeu receitas afetadas a convênios, mas receitas oriundas da retenção de tributos, ISSQN e IRRF, em pagamentos realizados nas contas de convênios.

O defendente afirmou que o empenho n. 18491, de 2017, fonte 1.01, foi liquidado em 10/11/2017 no valor de R\$ 6.023,00, gerando a liquidação n. 21835, a qual foi paga em 24/11/2017 pelo borderô n. 28275, indevidamente na conta n. 21.170-2, que arrecada recursos da fonte 1.46. Descreveu que situação semelhante aconteceu com o empenho n. 13706, também da fonte 1.01, uma vez que a liquidação n. 16205, no valor de R\$ 7.200,00, de 24/8/2017, foi paga pelo borderô 21480, em 6/9/2017, indevidamente na conta n. 20.243-6.

De acordo com o defendente, o valor glosado pela utilização de conta corrente inadequada ao pagamento corresponderia a R\$ 13.223,00, considerando que todos os demais pagamentos ocorridos nas contas correntes n. 21.270-2 e 20.243-6 continham somente empenhos das fontes 1.46 e 1.22, conforme documentação constante do Anexo VI, peça 73.

Por fim, o defendente salientou que foram implantadas em janeiro de 2019, no SOF, funcionalidades que permitem o controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos no Município, em consonância com o estabelecido pelo Decreto Municipal n. 17.038/2018 e relatou que o objetivo foi justamente possibilitar a geração de todos os documentos e movimentos financeiros.

No reexame, à fl. 58 da peça 133, a Unidade Técnica ratificou que o Município não realizou a devida classificação da fonte de receita utilizada no pagamento ao enviar os dados referentes ao exercício de 2017 ao Sicom. Reforçou que todos os pagamentos realizados foram declarados na fonte de recursos 100, representativa dos recursos ordinários do tesouro, independentemente da fonte de origem dos recursos que lastrearam a operação. Desse modo, mencionou que a apuração da aplicação dos mínimos constitucionais da educação e da saúde considera os recursos ordinários despendidos, haja vista a delimitação da base de cálculo pelo constituinte, motivo pelo qual é vedada a contabilização de despesas realizadas por meio de fontes afetadas a destinações específicas, tais como convênios e transferências que não se enquadrem na base de cálculo prevista na Constituição da República de 1988.

Em seguida, esclareceu que em que pese a defesa justificar que as transferências recebidas pela conta n. 6.000.265-4 se referiram às retenções de ISSQN e IRRF, as contas das quais se originaram essas transações manejaram recursos vinculados. Salientou que, como as contas correntes n. 6.647.280-2, 6.647.283-7, 6.647.289-6, 6.647.338-8 e 6.647.298-5 arrecadaram receitas das fontes 124 ou 142, foi possível concluir que a conta n. 6.000.265-4 recebeu indiretamente recursos estranhos à base constitucional de receitas destinadas à MDE, o que indicou a fragilidade do controle financeiro sobre as contas municipais.

Reforçou que a documentação juntada pelo defendente nos Anexos I, II e III, peças 76, 77 e 72, nesta ordem, relacionada aos relatórios que detalham lançamentos contábeis referentes a essas contas não evidenciou o controle por fonte/destinação de recursos.

À fl. 59 da peça 133, a Unidade Técnica ressaltou que independentemente da situação relatada pelo defendente acerca dos pagamentos indevidos relativos às contas n. 21.170-2 e 20.243-6, representativas das fontes 146 (Outras Transferências Diretas do FNDE) e 122 (Transferências de Convênios dos Estados destinadas a Programas de Educação), respectivamente, as mencionadas contas manejaram receitas com destinação específica, que não poderiam ter sido vinculadas a recursos ordinários do tesouro para fins de pagamento de empenhos em MDE.

Ainda, à fl. 59 da peça 133, a Unidade Técnica salientou que consoante já evidenciado, verificou a coexistência de recursos de diversas fontes numa mesma conta bancária, em afronta aos mecanismos de controle estabelecidos na Lei Complementar n. 101/2000. Observou que o leiaute do Sicom 2017 e as Instruções Normativas deste Tribunal direcionadas às prestações de contas reforçam a necessidade do controle por fonte/destinação de recursos tanto no quesito orçamentário quanto no financeiro.

Asseverou, à fl. 60 da peça 133, que de acordo com o Município, apenas em janeiro de 2019 foram implementadas no SOF funcionalidades que asseguram o controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos e reiterou que não foi apresentado em defesa os elementos que permitam a verificação do atributo financeiro das aplicações que compõem os indicadores constitucionais.

Após as mencionadas considerações, salientou que a análise empreendida se embasou nos dados e informações fornecidos e produzidos pelo Sicom, sendo que o envio destes, inclusive, consistia em cumprimento de determinação constitucional, uma vez que afeto ao dever de prestar contas do Município. Nessa perspectiva, salientou que os esforços impostos ao Município em razão do dever de prestar contas foram transferidos para a área técnica, que buscou alcançar as fontes de recursos por todas as vias que se encontravam disponíveis no Sicom com vistas à identificação do percentual aplicado na MDE, ainda que tal percentual não tenha sido demonstrado consoante a sistemática estabelecida aos outros 852 municípios em razão do não atendimento do atributo financeiro que impediu o rastreamento da origem do recurso utilizado.

Assim, à fl. 60 da peça 133, manteve as glosas relacionadas ao atributo financeiro dos gastos com MDE apuradas no exame inicial (fl. 290 da peça 25) e apresentou resumo das conclusões obtidas a partir da documentação apresentada pela defesa, conforme descrito a seguir:

- retificar a receita base de cálculo para as aplicações em MDE com a inclusão do valor referente à receita da dívida ativa do IVVC de R\$ 20.187,00;
- retificar o valor de soma no Relatório de Exclusões de Gastos com Educação, peça 29, para R\$ 54.901.614,71;
- manter a glosa em relação aos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 157.407.572,23;

- desconsiderar as glosas contestadas, em virtude do atributo ontológico, que se referem a despesas com água e esgoto (itens 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22) no montante de R\$ 13.887.435,42; e

- manter as glosas relacionadas ao atributo financeiro dos gastos com MDE, no valor de R\$ 524.630.408,38.

Finalmente, apresentou a seguinte tabela com a apuração do percentual de gastos na MDE:

Tabela 2 - Apuração de gastos com MDE

Descrição	Valor
Base de Cálculo (art. 212 da CRFB/1988)	R\$ 5.331.633.006,97
Apuração Final MDE	R\$ 759.276.217,83
+ Glosas Desconsideradas	R\$ 13.887.435,42
= Apuração Final MDE – Reexame	R\$ 773.163.653,25
Percentual de MDE em relação a Base de Cálculo (%)	14,50%

Fonte: Elaboração da Unidade Técnica.

Dessa forma, à fl. 61 da peça 133, a Unidade Técnica apurou o percentual de 14,50% de aplicação na MDE. Tendo em vista que tal percentual foi inferior aos 25%, estabelecidos pela norma do art. 212 da Constituição da República de 1988 e dos 30% estabelecidos pela norma do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH, asseverou que a mencionada irregularidade poderia ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

O Ministério Público de Contas, à peça 134, fez breve introdução sobre o direito social à educação, com transcrição dos dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria. Em seguida, asseverou que restou pacificado pela Unidade Técnica e pelo defendente, a base de cálculo no valor de R\$ 5.331.633.006,97, razão pela qual deveria ter sido destinado à MDE o montante de R\$ 1.332.908.251,74, correspondente a 25% da citada base de cálculo.

Ponderou que, de acordo com o Município, o valor aplicado na mencionada área foi de R\$ 1.422.851.833,53, equivalente a 26,69% da base de cálculo. Entretanto, a Unidade Técnica apurou o percentual de 14,50% da base de cálculo, isto é, uma destinação de recursos no valor de R\$ 773.163.653,25. Salientou que tal diferença decorreu de glosas realizadas pela Unidade Técnica, sobretudo as relacionadas aos restos a pagar inscritos, supostamente, sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 157.409.564,73, e às despesas pagas dentro do próprio exercício a partir de contas bancárias em que também transitavam recursos não integrantes da base de cálculo prevista no art. 212 da Constituição da República de 1988, no valor de R\$ 524.630.408,38.

Asseverou que as glosas possuem o mesmo fundamento, qual seja, a ausência de segregação dos recursos financeiros, visto que os restos a pagar possuíam disponibilidade de caixa para custeá-los, todavia, o mencionado saldo também estava em conta bancária em que transitavam recursos alheios à base de cálculo da aplicação na MDE.

Argumentou que não restam dúvidas de que, no plano abstrato, assiste razão à Unidade Técnica, visto que a segregação de recursos financeiros é imposta pelos arts. 8º, parágrafo único, e 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, além de que a ausência de controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos contraria a Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011. Por outro lado, ponderou que consoante ratificado pela própria Unidade Técnica, tratava-se de prática corriqueira do Município, o qual alegava dificuldades operacionais para justificar o descumprimento da mencionada Instrução Normativa.

Acrescentou que o Município esclareceu que o controle dos saldos financeiro nas contas bancárias, por fonte de recursos, passou a ser feito a partir do exercício de 2019, com a implantação da conta única e de adequações no SOF e, uma vez que tal informação não foi questionada pela Unidade Técnica, é presumidamente verdadeira, tendo ressaltado que à época da elaboração do parecer, o relatório inicial da Unidade Técnica relativo às contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte do exercício de 2019, processo 1095367, não estava concluído.

Assim, entendeu que a ausência de segregação de recursos que conduziu à glosa da Unidade Técnica, herdada da gestão anterior que se encerrou em 2016, foi corrigida em tempo razoável pelo Chefe do Poder Executivo, cujo mandato se iniciou em 2017, ou seja, no exercício em análise. Ademais, apontou que desde que se iniciou o exame da disponibilidade financeira por fonte de recursos nas contas prestadas pelo Município de Belo Horizonte, nenhum órgão colegiado deste Tribunal se posicionou firmemente contra a ausência de segregação, rejeitando as contas que padeciam de tal vício, até porque as últimas contas apreciadas relativas àquele Município, até o momento da emissão do parecer, foram do exercício de 2013.

Desse modo, afirmou que considera excessivamente gravoso que uma irregularidade proveniente de gestões anteriores, cujas contas ainda não foram apreciadas até a data de elaboração desse parecer, culmine na emissão de parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao primeiro ano da gestão que findou por resolver, em dois anos, a mencionada inconsistência.

Por fim, destacou que, ao menos no plano abstrato, seria possível apurar, a partir da análise de todas as receitas e despesas municipais, se a ausência de segregação de recursos trouxe, de fato, uma aplicação menor do que a devida em MDE ou se foi meramente contábil. Todavia, segundo o Ministério Público de Contas, tal resposta não se encontra nos autos.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opinou, especificamente no tocante ao presente exercício, que não deveriam ser glosados os restos a pagar inscritos com disponibilidade de caixa sem segregação de recursos, no valor de R\$157.409.564,73, tampouco as despesas pagas dentro do próprio exercício a partir de contas bancárias em que também transitavam recursos não integrantes da base de cálculo prevista no art. 212 da Constituição da República, de R\$ 524.630.408,38. Outrossim, concluiu que a inexistência de controle dos saldos financeiro nas contas bancárias, por fonte de recursos, implicaria em ressalva nas contas em exame.

Conforme já salientado, apesar de o Município ter realizado a adequada classificação da fonte de receitas dos empenhos, não a fez nas fontes de receita utilizadas nos pagamentos, pois todos eles foram declarados na fonte 100, representativa dos recursos ordinários. Dessa forma, a Unidade Técnica empreendeu esforços para segregar os recursos e avaliar quais poderiam ser incluídos no cômputo de aplicação na MDE.

Para fins de apuração, considerou apenas as despesas que cumpriram, cumulativamente, os atributos ontológico e financeiro, que, em síntese, correspondem, respectivamente, à compatibilização do objeto da despesa a ações consideradas como MDE, de acordo com a legislação pertinente, e à comprovação de que os recursos utilizados para o pagamento são provenientes, necessariamente, da base de cálculo predeterminada, que, no caso, corresponde aos impostos e às transferências constitucionais e legais.

Nessa perspectiva, de acordo com o entendimento da Unidade Técnica, ainda que indubitavelmente comprovado que o objeto da despesa seja compatível com a aplicação na MDE, ausente a manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos com fins determinados ou mesmo de controle capaz de segregar os recursos ordinários do

tesouro com os provenientes de outras fontes, como os vinculados, resta inviabilizado o cômputo da despesa na destinação do percentual mínimo previsto constitucionalmente.

A partir desse critério, opinou pela glosa das despesas que não cumpriram o atributo financeiro, tendo em vista que o pagamento foi realizado por meio de conta bancária em que também transitaram recursos não integrantes da base de cálculo predeterminada.

Dessa forma, apesar de, assim como o responsável, ter apurado a base de cálculo de R\$ 5.331.633.006,97, considerou que as despesas pertinentes, que teriam cumprido os atributos ontológico e financeiro, corresponderam ao valor de R\$ 773.163.653,25, motivo pelo qual apurou o percentual de 14,50% relativo à aplicação na MDE.

Como mencionei, a Unidade Técnica apresentou o relatório de exclusão de gastos em MDE, por inobservância do atributo ontológico da despesa, à peça 29. Neste relatório, constam 67 itens com a respectiva descrição do empenho no Sicom, número dos empenhos glosados, valor e justificativa. Segundo o estudo inicial, o valor de R\$ 54.901.614,71 teria sido glosado por não cumprir o atributo ontológico, consoante discriminado a seguir:

Tabela 3 - Exclusões de despesas na MDE por descumprimento do atributo ontológico

Número	Descrição no Sicom	Valor Pago Total	Outras Baixas Total
Item 1	Licença de Corel Draw	R\$ 2.147,00	R\$ 0,00
Item 2	Aquisição de uniforme para kit escolar	R\$ 1.038.506,13	R\$ 0,00
Item 3	Aquisição de uniforme para kit escolar	R\$ 2.482.230,66	R\$ 0,00
Item 4	Aquisição de uniforme para kit escolar	R\$ 6.425.744,37	R\$ 0,00
Item 5	Convênio AMAS	R\$ 9.762.505,48	R\$ 0,00
Item 6	Multa contratual – Consórcio Transfácil	R\$ 190,95	R\$ 0,00
Item 7	Despesas de diversas categorias de caráter geral	R\$ 403.007,22	R\$ 43.158,88
Item 8	Despesa com locação de veículo	R\$ 688.971,30	R\$ 0,00
Item 9	Despesa com reprografia de caráter geral	R\$ 191.819,05	R\$ 0,00
Item 10	Despesa com telefonia de caráter geral	R\$ 478.214,33	R\$ 0,00
Item 11	Despesa com telefonia de caráter geral	R\$ 119.271,42	R\$ 0,00
Item 12	Despesa com vigilância de caráter geral	R\$ 226.686,28	R\$ 25.468,81
Item 13	COPASA – abril/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.119.514,12
Item 14	COPASA – agosto/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.258.600,66
Item 15	COPASA – fevereiro/2017	R\$ 0,00	R\$ 744.336,91
Item 16	COPASA – janeiro/2017	R\$ 0,00	R\$ 742.675,00
Item 17	COPASA – julho/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.343.840,61
Item 18	COPASA – junho/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.359.219,88
Item 19	COPASA – maio/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.332.157,83
Item 20	COPASA – março/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.266.769,36
Item 21	COPASA – novembro/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.530.045,61
Item 22	COPASA – outubro/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.618.863,03
Item 23	COPASA – setembro/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.571.412,41
Item 24	Suporte e manutenção de software	R\$ 3.102,85	R\$ 0,00
Item 25	Pagamento de vencimentos por anulação de posse	R\$ 2.492,43	R\$ 0,00
Item 26	Pagamentos de vencimentos por falecimento	R\$ 4.044,41	R\$ 0,00
Item 27	Manutenção, limpeza e combustível veículo PBH	R\$ 2.479.243,68	R\$ 84.607,06
Item 28	Verificação independente de contrato concessão	R\$ 513.909,54	R\$ 0,00
Item 29	Conservação e manutenção de elevadores	R\$ 32.404,10	R\$ 0,00
Item 30	Serviço de limpeza e conservação	R\$ 494.577,40	R\$ 55.914,93
Item 31	Pesquisa, análise estatística e treinamento	R\$ 160.761,48	R\$ 0,00
Item 32	Recolhimento complementar – abril/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.120,68

Número	Descrição no Sicom	Valor Pago Total	Outras Baixas Total
Item 33	Recolhimento complementar – agosto/2017	R\$ 1.207,19	R\$ 0,00
Item 34	Recolhimento complementar – fevereiro/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.120,68
Item 35	Recolhimento complementar – janeiro/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.669,75
Item 36	Recolhimento complementar – julho/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.661,33
Item 37	Recolhimento complementar – junho/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.120,68
Item 38	Recolhimento complementar – maio/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.120,68
Item 39	Recolhimento complementar – março/2017	R\$ 0,00	R\$ 1.120,68
Item 40	Recolhimento complementar – novembro/2017	R\$ 1.120,68	R\$ 0,00
Item 41	Recolhimento complementar – outubro/2017	R\$ 1.120,68	R\$ 0,00
Item 42	Repasse caixas escolares – merenda	R\$ 1.560.561,00	R\$ 0,00
Item 43	Recolhimento complementar – setembro/2017	R\$ 1.120,68	R\$ 0,00
Item 44	Repasse caixas escolares – merenda	R\$ 1.695.639,00	R\$ 0,00
Item 45	Serviços de hardware e software	R\$ 1.012.712,64	R\$ 0,00
Item 46	Suporte e manutenção de software	R\$ 15.894,24	R\$ 0,00
Item 47	Repasse caixas escolares – merenda	R\$ 12.807,00	R\$ 0,00
Item 48	Ressarcimento abono temporário – maio/2017	R\$ 887.146,96	R\$ 0,00
Item 49	Ressarcimento abono temporário – novembro/2017	R\$ 811.467,02	R\$ 0,00
Item 50	Ressarcimento abono temporário – dezembro/2016	R\$ 755.493,26	R\$ 0,00
Item 51	Ressarcimento abono temporário – agosto/2017	R\$ 868.802,31	R\$ 0,00
Item 52	Ressarcimento abono temporário – janeiro/2017	R\$ 767.376,52	R\$ 0,00
Item 53	Ressarcimento abono temporário – julho/2017	R\$ 872.814,51	R\$ 0,00
Item 54	Ressarcimento abono temporário – junho/2017	R\$ 877.559,29	R\$ 0,00
Item 55	Ressarcimento abono temporário – outubro/2017	R\$ 838.279,11	R\$ 0,00
Item 56	Ressarcimento abono temporário – setembro/2017	R\$ 837.911,65	R\$ 0,00
Item 57	Ressarcimento abono temporário – abril/2017	R\$ 940.606,58	R\$ 0,00
Item 58	Ressarcimento abono temporário – fevereiro/2017	R\$ 955.371,57	R\$ 0,00
Item 59	Ressarcimento abono temporário – março/2017	R\$ 935.558,94	R\$ 0,00
Item 60	Cessão de uso de vale transporte	R\$ 276.190,56	R\$ 0,00
Item 61	Fornecimento crédito eletrônico vale transporte	R\$ 163.306,97	R\$ 0,00
Item 62	Correção monetária por atraso de pagamento	R\$ 284,51	R\$ 0,00
Item 63	Convênio com associação comunitária	R\$ 50.560,00	R\$ 0,00
Item 64	Convênio com conselho comunitário	R\$ 143.547,09	R\$ 0,00
Item 65	Multa atraso de pagamento	R\$ 467,63	R\$ 0,00
Item 66	Multa atraso de pagamento	R\$ 744,31	R\$ 0,00
Item 67	Multa atraso de pagamento	R\$ 593,15	R\$ 0,00
Total		R\$40.796.095,13	R\$ 14.105.519,58
Valor total glosado			R\$ 54.901.614,71

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Exclusões – MDE, apresentado pela Unidade Técnica, à peça 29.

Após o exame das considerações do defendente em relação a estas glosas, a Unidade Técnica informou que o valor de R\$ 23.577.379,51, compostos pelos itens 2 a 4, 32 a 44 e 47 a 59, não foi contestado pelo defendente, pelo que não restariam dúvidas acerca da sua exclusão. Ainda, asseverou que o valor de R\$ 13.887.435,42, relativo às despesas com a Copasa, itens 13 a 23, deveriam ser considerados na composição do percentual de destinação de recursos à MDE, tendo em vista que restou comprovado se tratar de despesas pertinentes à base de cálculo, ao passo que o valor total de R\$ 2.280,52, relativo aos itens n. 6, 62, 65 a 67, deveria ser glosado,

por entender que, de fato, não cumpriram com o atributo ontológico da despesa, posicionamento que ratifico.

Quanto aos demais itens, 1, 5, 7 a 12, 24 a 31, 45 e 46, 60 e 61, 63 e 64, que totalizaram R\$ 17.434.519,07, entendeu que a glosa deveria ser mantida, ao argumento de que, apesar de a defesa ter comprovado a observância ao atributo ontológico, não teria sido cumprido o atributo financeiro.

Por esse mesmo motivo, desconsiderou as despesas pagas por meio das contas bancárias em que também transitaram recursos não integrantes da base de cálculo predeterminada, no valor total de R\$ 682.037.980,61, sendo R\$ 157.407.572,23, relativos aos restos a pagar inscritos no exercício e R\$ 524.630.408,38 referentes às despesas pagas dentro do próprio exercício, consoante demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 4 - Exclusões de despesas da MDE por descumprimento do atributo financeiro

Item	Conta bancária	Valor Pago Total
Item 1	20243-6,6000265-4	R\$ 24.160,00
Item 2	21170-2,6000265-4	R\$ 20.076,00
Item 3	2583-6	R\$ 0,00
Item 4	2583-6-,3003280-0	R\$ 0,00
Item 5	3003280-0	R\$ 0,00
Item 6	40181-1	R\$ 853,23
Item 7	40181-1,6000265-4	R\$ 78.983,00
Item 8	6000265-4	R\$ 498.605.843,33
Item 9	6000265-4,6071352-6	R\$ 10.058,09
Item 10	6071045-4	R\$ 0,00
Item 11	6071053-5	R\$ 0,00
Item 12	6071352-6	R\$ 25.890.434,73
Valor total glosado		R\$ 524.630.408,38

Fonte: Elaboração própria a partir da ‘Tabela 7.19 Contas Bancárias Educação 2017 – Glosas’, do Relatório da Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte, fl. 291, da peça 25.

Mesmo após a análise dos argumentos da defesa quanto a tais glosas, a Unidade Técnica entendeu que elas deveriam ser mantidas, ainda que comprovadamente tenha apurado que tais despesas foram destinadas a atividades pertinentes à MDE, nos termos do art. 70 da LDB.

Na mesma linha, quanto aos restos a pagar glosados, apesar de a defesa ter obtido êxito em comprovar a existência de disponibilidade financeira que, nos termos da Resolução TCEMG n. 5/2012, teria respaldado a inclusão desses valores na apuração dos recursos destinados à MDE, como a conta corrente em que constava o saldo arrecadou indiretamente recursos vinculados, na medida em que recebeu transferências de outra conta corrente que manejou recursos cuja aplicação não pode ser contabilizada na MDE, entendeu que tais valores não podiam ser considerados.

Dessa forma, a glosa total pela inobservância do atributo financeiro foi de R\$ 699.472.499,68, sendo R\$ 157.407.572,23, relativos aos restos a pagar inscritos no exercício, e R\$ 542.064.927,45 referentes às despesas pagas dentro do próprio exercício.

Cumprir registrar que não se desconhece que a Lei Complementar n. 101/2000, notadamente nos arts. 8º e 50, inciso I, impõe aos entes públicos a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos, tampouco a imprescindibilidade de manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos afetos a finalidades determinadas, com o objetivo de assegurar a distinção daquelas que movimentam recursos livres das que manejam recursos vinculados, sobretudo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos e que, no

presente caso, possibilitariam a efetiva apuração do percentual mínimo constitucional de aplicação na MDE.

Entretanto, é preciso reconhecer que os mecanismos de controle adotados pela administração passam por constantes alterações e adaptações com vistas à padronização e o aprimoramento da contabilidade pública, como instrumento de uma gestão planejada, transparente e responsável. Tanto é assim que alguns procedimentos contábeis, embora necessários para o fiel cumprimento da lei, estão sendo implantados paulatinamente, a fim de permitir que os entes controlados e os órgãos de controle possam se ajustar a tais exigências.

Um exemplo da situação delineada é o próprio exame da execução orçamentária por fonte de recursos, o qual só passou a integrar o escopo de análise das prestações de contas do chefe do Poder Executivo Municipal por esta Corte no exercício de 2016, quando a verificação do cumprimento do art. 8º da Lei Complementar n. 101/200 foi inserida na Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2017.

In casu, tendo em vista que a apuração do percentual de aplicação do percentual mínimo constitucional na MDE restou prejudicada e que a inobservância do percentual de destinação de recursos na MDE representa irregularidade que pode ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas, sobretudo no contexto das alterações promovidas na Lindb, torna-se imperioso delimitar e analisar as condutas praticadas pelo prefeito municipal, bem como as circunstâncias fáticas e jurídicas que impactaram a atuação administrativa, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º, do mencionado diploma legal.

Consoante argumentação da defesa, ratificada pela Unidade Técnica, a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos consistia em prática corriqueira do Município, proveniente das gestões anteriores que alegavam dificuldade operacional para sanar a inconsistência. Justamente por essa razão, está em trâmite nesta Corte o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, processo n. 1058474, entre este Tribunal e o responsável pela presente prestação de contas, o Sr. Alexandre Kalil, cujo objetivo engloba a regularização, no banco de dados do Sicom, das informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município, incluída a conclusão de sistema de controle das disponibilidades e das transações financeiras diretamente envolvidas com a gestão por fonte de recursos.

Frisa-se que a formalização do mencionado TAG não implica afastamento da obrigatoriedade constitucional de aplicação de percentual mínimo de recursos na MDE, pelo contrário, impõe obrigação ao Município no sentido de que este deverá demonstrar a referida aplicação por outros meios, consoante texto previsto na própria minuta do referido termo, e, principalmente, indica que o prefeito municipal tomou medidas para regularização da inconsistência.

Além disso, confirmei a partir do Relatório de Macrogestão referente ao exercício de 2019, peça 2 do processo n. 1095367, no SGAP, que não foi feita qualquer observação quanto à ausência de controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos naquele ano, pelo que é possível inferir, assim como mencionado pelo responsável e ratificado pela Unidade Técnica e Ministério Público de Contas, que a irregularidade foi sanada a partir de 2019.

Registre-se, mais uma vez, que a Unidade Técnica opinou pela glosa de despesas que o Município comprovou ter destinado às hipóteses específicas previstas no art. 70 da LDB, haja vista o descumprimento do atributo financeiro, já que os empenhos foram pagos em contas bancárias que movimentaram recursos vinculados, ainda que indiretamente, o que teria impossibilitado a verificação de que o pagamento dos empenhos foi realizado por recursos integrantes da base de cálculo de aplicação na MDE. Não obstante, da mesma forma que não restou comprovado que o pagamento se deu com recursos próprios, também não restou consignada a conclusão inversa, isto é, que os empenhos foram pagos com recursos estranhos

à base de cálculo, pelo que entendo que permanece dúvida razoável sobre a possibilidade de elegibilidade de tais despesas como MDE.

Destaca-se que na recente decisão proferida por este Tribunal no processo n. 988018, relativo à prestação de contas de Belo Horizonte do exercício de 2015, apreciado pela Primeira Câmara em 25/5/2021, esta Corte decidiu pela inclusão das despesas que não teriam cumprido o atributo financeiro, haja vista a existência de precedentes deste Tribunal que as teriam considerado na composição do índice, e, ainda, em razão do fato de que as contas bancárias utilizadas para seu pagamento movimentaram, em sua maioria, recursos pertinentes à base de cálculo da MDE, pelo que entendeu a existência de dúvida razoável sobre a possibilidade ou não de incluí-las. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do voto-vista proferido pelo conselheiro Sebastião Helvecio, que foi posteriormente acolhido pelo relator, conselheiro Durval Ângelo:

[...]

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:

[...]

(Prestação de Contas Municipal n. 988018, Rel. Durval Ângelo, Sessão da Primeira Câmara de 25/5/2021) (grifo nosso)

Dessa forma, considerando as circunstâncias do caso concreto e, ainda, os precedentes desta Corte, entendo que não se mostra razoável glosar valores das despesas que não cumpriram o atributo financeiro, tais como os valores de R\$ 157.407.572,23, relativo aos restos a pagar inscritos no exercício, e de R\$ 542.064.927,45, referente a despesas pagas dentro do próprio exercício, dada a impossibilidade de afirmar que as despesas empenhadas não foram pagas com recursos ordinários do tesouro, motivo pelo qual considero que a composição do percentual de destinação dos recursos à MDE deve ser o seguinte:

Receita Base de Cálculo (art. 212 da CR/88)	R\$ 5.331.633.006,97
Apuração final Unidade Técnica (a)	R\$ 773.163.653,25
Restos a pagar inscritos no exercício (b)	R\$ 157.407.572,23
Despesas que não cumpriram o atributo financeiro (c)	R\$ 542.064.927,45
Total aplicado (a +b+c)	R\$ 1.472.636.152,93

Percentual de aplicação em relação à base de cálculo **27,62%**

Diante do exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica, considero que foram aplicados, na MDE, 27,62% da receita base de cálculo.

2.2.7.2.2.4 Critério de conformidade para verificação da aplicação de recursos na MDE

Tendo em vista o apontamento da Unidade Técnica relativo ao descumprimento do art. 160 da LOMBH em razão do percentual de destinação de recursos à MDE apurado nos autos, torna-se imprescindível tecer considerações sobre o critério de conformidade utilizado por este Tribunal nas demais prestações de contas do Município de Belo Horizonte.

De início, ressalta-se que a discussão acerca do mencionado critério não é recente nesta Corte, tendo ganhado especial relevo na apreciação das contas de governo de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2005, processo n. 709595.

Na sessão da Segunda Câmara de 13/2/2014, o relator do processo, conselheiro Cláudio Couto Terrão, suscitou preliminar de afetação ao Tribunal Pleno justamente para que fosse estabelecido entendimento uniformizador a respeito da aplicação de recursos na MDE nas prestações de contas dos Chefes do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, consubstanciado na relevância da matéria, nos termos do art. 26, inciso I, do Regimento Interno.

Com vistas a contextualizar a necessidade da definição de parâmetro uniforme e evidenciar o cenário de instabilidade jurídica, o relator elaborou uma linha do tempo com as sucessivas normas que trataram sobre o tema, bem como os respectivos questionamentos acerca da constitucionalidade destas, *in verbis*:

[...]

No âmbito do Município de Belo Horizonte, a matéria relativa aos recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino tem gerado, há mais de uma década, sensível instabilidade jurídica sobre os gestores, não apenas pela sucessão de leis que sobre ela tem recaído, como por questionamentos acerca da constitucionalidade destas.

Além dos gestores, o próprio Tribunal de Contas vem sofrendo com esse ambiente de incertezas, pois o imbróglgio acerca do tema vem dificultando a observância dos princípios da segurança jurídica e da isonomia nas decisões.

O cerne do problema reside em saber qual norma deve ser aplicada, no exame das contas dos Chefes do Executivo do Município de Belo Horizonte, no que diz respeito aos recursos direcionadas à Educação. Não é novidade que desde a promulgação da Constituição de 1988 os municípios estão obrigados a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos – compreendida a proveniente de transferências – na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece seu art. 212.

Com o advento da Lei Orgânica de Belo Horizonte, no ano de 1990, a matéria passou a ser regulada, no âmbito municipal, pelo art. 160, cuja redação original dispunha, *verbis*:

Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de **trinta por cento da receita orçamentária corrente** exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal. (grifamos)

Como se vê, a LOM fixou percentual mínimo de aplicação e base de cálculo diversos dos previstos no art. 212 da Constituição de 1988.

Em 2002, o art. 160 da LOM foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.0000.00.266905-9/000 –, proposta pelo Município de Belo Horizonte, que, em 07/02/02, obteve decisão liminar favorável proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Por conta da liminar, o Chefe do Executivo Municipal ficou desobrigado de aplicar, na Educação, o percentual de 30% previsto na redação original do art. 160 da LOM. Em outras palavras, o dispositivo teve suspensa a sua eficácia, razão pela qual a matéria voltou a ser regulada pelo art. 212 da Constituição (fl. 101).

Em 28/01/03, sobreveio a Lei Ordinária Municipal nº 8.494, que dispôs sobre a aplicação de recursos no ensino público da capital mineira, *litteris*:

Art. 1º - O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, exclusivamente na manutenção e na expansão do ensino público municipal, ressalvadas as exigências previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que contém as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Essa lei definiu o percentual mínimo de 30% para aplicação dos recursos na Educação, reproduzindo, quase que integralmente, o texto do art. 212 da Constituição Federal no que diz respeito à base de cálculo.

Em 28/05/03, a ADI nº 1.0000.00.266905-9/000 foi julgada improcedente, razão pela qual a liminar anteriormente deferida caducou, e, conseqüentemente, o art. 160 da LOM, em sua redação original, readquiriu eficácia no mundo jurídico, não obstante inexistir trânsito em julgado, uma vez que foram interpostos recursos que se encontram sobrestados no STF (RE 477624 e AI 827810) – fls. 400/407.

O certo é que tanto o art. 160 da LOM – em sua redação de origem – quanto o art. 1º da Lei nº 8.494/03 passaram a conviver paralelamente no ambiente normativo municipal, embora pareça dúvida acerca da constitucionalidade desta por não possuir status de lei orgânica.

O quadro normativo que vem instabilizando a interpretação quanto à questão da aplicação de recursos na Educação, em Belo Horizonte, foi alterado, mais uma vez, com a promulgação, em 28/12/12, da Emenda à Lei Orgânica do Município nº 26, que modificou a redação original do art. 160 para estabelecer a mesma base de cálculo prevista na Constituição de 1988, mantendo, porém, o percentual mínimo de 30%.

A referida Emenda determinou, entretanto, em seu art. 2º, que seus efeitos deveriam retroagir ao exercício de 2000, *verbis*:

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação, **fazendo seus efeitos retroagirem a 1º de janeiro de 2000.** (destacamos)

Esse panorama demonstra que, além de já existirem, desde 2003, duas normas tratando da matéria, em 2012 foi promulgada uma terceira, piorando o já complicado contexto normativo municipal.

[...]

Após delinear a ordem dos acontecimentos, sustentou que o mencionado cenário implicaria dificuldade ao gestor na realização e cumprimento do planejamento municipal e, ao Tribunal, a potencialização da prolação de decisões conflitantes, que colocaria em risco os princípios da segurança jurídica e da isonomia.

Outrossim, com o objetivo de demonstrar a relevância do assunto, salientou que na análise do processo n. 843180, apreciado na sessão da Primeira Câmara de 29/3/12, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2010, diante da conclusão de que teria sido observado o percentual de aplicação de recursos na MDE estabelecido no art. 212 da Constituição da República, sem qualquer menção ao art. 160 da LOMBH ou ao art. 1º da Lei Municipal n. 8.494/2003, mesmo estando ambos vigentes para o exercício analisado. Asseverou, contudo, que caso as contas fossem analisadas com base nesses dispositivos, o parecer emitido poderia ser pela rejeição das contas em razão do descumprimento do percentual de 30% estabelecido por eles.

A preliminar de afetação da matéria ao Tribunal Pleno foi acolhida pelos conselheiros Mauri Torres e Gilberto Diniz, tendo o processo sido pautado para a sessão do Pleno de 26/2/2014. Naquela assentada, o relator propôs que fosse adotado como parâmetro no exame das prestações de contas anuais referentes aos exercícios até 2013, e ainda não deliberadas, o art. 212 da Constituição da República. Para os exercícios de 2014 em diante, propôs que fosse adotado como parâmetro o art. 160 da LOMBH com a redação da Emenda n. 26/2012, uma vez que tanto o índice percentual quanto a base de cálculo por ela adotados estavam em consonância com a Constituição da República. Nesse sentido, nas contas de governo que se analisava, relativas ao exercício de 2005, opinou pela adoção do art. 212 da Constituição da República como norma de referência.

O conselheiro Mauri Torres acompanhou o critério sugerido apenas em relação às contas do exercício de 2005 e os conselheiros José Alves Viana, Gilberto Diniz e Wanderley Ávila acompanharam integralmente o parâmetro proposto pelo relator. O conselheiro substituto Licurgo Mourão, por sua vez, pediu vista para melhor analisar a questão.

Assim, na sessão do Tribunal Pleno de 3/12/2014, em retorno de vista, o conselheiro substituto Licurgo Mourão informou que, no intervalo de tempo entre as sessões, o Supremo Tribunal Federal - STF julgou o recurso pendente e declarou inconstitucional o art. 160 da LOMBH, pelo que não poderia ser utilizado pelo TCEMG como parâmetro normativo para a emissão de parecer prévio em relação a qualquer exercício, passado ou futuro. Desse modo, corroborou o entendimento do relator no que dizia respeito à aplicação do art. 212 da Constituição da República como norma de referência para a matéria no exame das contas inerentes ao exercício de 2005, bem como para os exercícios subsequentes, até 2015. Em contrapartida, quanto aos exercícios seguintes, entendeu que deveria ser definido como critério o art. 1º da Lei Ordinária Municipal n. 8.494/1993, salvo eventual alteração legislativa ou decisão judicial em sentido contrário.

Após longo debate em sessão, do qual participaram, inclusive, o advogado à época constituído pelo Município, bem como o procurador do Ministério Público de Contas, em decorrência do fato superveniente, qual seja, a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo da LOMBH pelo STF, os conselheiros consideraram prejudicada a afetação do processo ao Pleno e o remeteram à Câmara, que tem por competência emitir parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelos prefeitos municipais.

Em exame da prestação de contas em referência, na sessão da Primeira Câmara de 16/2/2016, o relator do processo, conselheiro Cláudio Couto Terrão, manifestou-se sobre o tema dos percentuais de aplicação em duas oportunidades. Na primeira, para enfrentar preliminar levantada pelo Ministério Público de Contas relativa à instauração de incidente de inconstitucionalidade em face da previsão de retroação prevista no art. 2º da Emenda n. 26/2012, bem como do art. 1º, *caput*, da Lei Municipal n. 8.494/2003 e, na segunda, no mérito do processo, ao definir o critério de conformidade para análise da aplicação de recursos na MDE.

Ao enfrentar a preliminar, o relator julgou prejudicado o requerimento do *Parquet* de Contas, tendo sido acompanhado pela conselheira Adriene Andrade e pelo conselheiro Mauri Torres, pelos seguintes fundamentos:

[...]

Primeiramente, cumpre esclarecer que, embora a matéria atinente ao percentual de aplicação de recursos na educação pelo Município de Belo Horizonte tenha sido submetida à apreciação do órgão máximo de deliberação desta Corte, nestes autos, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados pelo Órgão Ministerial não foi objeto de apreciação no âmbito desta Corte.

Cumpra ressaltar, no entanto, que a superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria, acabou por tornar prejudicado o deferimento do pleito apresentado pelo Parquet de Contas.

É que, nos autos do Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário nº 477624/MG, a Suprema Corte brasileira definiu que o coeficiente mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino é de 25% da receita de impostos e de transferências de impostos recebidas, caracterizando ingerência indevida de um poder em outro a fixação de percentual mínimo que se inicie acima dos 25% fixados na CF/88, in verbis:
[...]

Na sobredita decisão, o STF cita precedentes nos quais ficou assentada a impossibilidade de se exigir que o Poder Executivo destine recursos para a educação em percentual superior ao fixado constitucionalmente, de modo que resta clara a necessidade de analisar o presente processo à luz, exclusivamente, do art. 212 da Constituição da República.

Esse foi, inclusive, o entendimento firmado pelo Tribunal ao examinar as contas do Município de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2010, Processo nº 843180, aprovadas na Sessão da Primeira Câmara de 29/03/12, uma vez aplicado o equivalente a 28,88% da receita proveniente de impostos municipais, em observância ao disposto na Constituição Federal. Ressalte-se que, naqueles autos, não foi avaliado o cumprimento do índice previsto no art. 160 da LOM.

Diante do exposto, em sede de preliminar, julgo prejudicado o requerimento do Órgão Ministerial.

[...]

Já no mérito, o relator salientou que a Unidade Técnica teria informado que o Município de Belo Horizonte investiu em MDE e em educação inclusiva o percentual de 32,40% da receita de impostos e transferências constitucionais, sendo esses recursos suficientes para atender às disposições da LOMBH. Entretanto, ponderou que, tendo em vista que nos termos da decisão proferida pelo STF, nos autos do RE n. 477624/MG, “o que importa é o índice aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em função da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais, consoante o disposto no art. 212 da CF/88”, considerou, assim como a manifestação técnica, que a destinação de 27,41% em MDE foi suficiente para cumprir o mínimo fixado constitucionalmente. A mencionada decisão foi aprovada à unanimidade e assim ementada:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL. PRELIMINAR PROCESSUAL. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE NORMATIVOS MUNICIPAIS. PREJUDICADO O REQUERIMENTO DO ÓRGÃO MINISTERIAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO ACOLHIDA A ARGUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA DECADÊNCIA. MÉRITO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.
[...]

2) A superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria, acabou por tornar prejudicado o deferimento do pleito apresentado pelo Parquet de Contas. É que, nos autos do Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário n. 477624/MG, a Suprema Corte brasileira **definiu que o coeficiente mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino é de 25% da receita de impostos e de transferências de impostos recebidas, caracterizando ingerência indevida de um poder em outro a fixação de percentual mínimo que se inicie acima dos 25% fixados na CF/88. (grifo nosso)**

[...]

Desde então, o entendimento consolidado nesta Corte é o de que com a declaração de inconstitucionalidade da redação original do art. 160 da LOMBH efetuada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 477624/MG pelo STF, o parâmetro de conformidade para fins de emissão de parecer prévio é o percentual estabelecido pelo art. 212 da Constituição da República, tanto é que o mencionado critério foi utilizado em todas as prestações de contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte apreciadas nos últimos anos por este Tribunal, consoante se observa da tabela a seguir.

Tabela 5 – Apreciação da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte

Processo	Exercício de referência	Data da sessão	Relatoria	Percentual aplicado na MDE	Parâmetro de conformidade	Câmara
697214	2004	20/2/2020	Cons. Subst. Adonias Monteiro	28,85%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
709595	2005	16/2/2016	Cons. Cláudio Couto Terrão	27,41%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara
730036	2006	25/6/2020	Cons. Cláudio Couto Terrão	26,13%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
749823	2007	13/12/2016	Cons. Subst. Hamilton Coelho	25,24%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara
835427	2009	22/10/2020	Cons. Subst. Victor Meyer	28,98%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
843180	2010	29/3/2012	Cons. Sebastião Helvecio	28,88%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
872912	2011	28/4/2016	Cons. Subst. Licurgo Mourão	25,62%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
887400	2012	9/3/2017	Cons. Gilberto Diniz	25,47%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
913063	2013	25/10/2016	Cons. José Alves Viana	26,27%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
988018	2015	25/5/2021	Cons. Durval Ângelo	26,99%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, como o parâmetro utilizado neste Tribunal para fins de emissão de parecer prévio quanto ao cumprimento da aplicação de recursos na MDE sempre foi aquele previsto na Constituição da República, a utilização de outro, tal como a nova redação do art. 160 da LOMBH, sem o estabelecimento de um regime de transição, implicaria afronta aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Nesse sentido, vale destacar trecho do voto da conselheira Cristiana de Castro Moraes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na prestação de contas do governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício financeiro de 2018, em que sustenta que caso aquela Corte de Contas alterasse o entendimento e passasse a verificar o cumprimento do percentual de destinação de recursos na MDE previsto nas Leis Orgânicas e na Constituição Estadual, deveria estabelecer regime de transição, nos termos do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, *in verbis*:

[...]

Considero pertinente observar ainda que esta Corte, no tocante ao patamar mínimo de aplicação do ensino, não tem atentado para o disposto de Leis Orgânicas dos municípios

jurisdicionados, que, tal como a Constituição Estadual, podem determinar percentuais superiores a 25%.

É o caso, por exemplo, do Município de Tatuí, cuja lei fundamental, promulgada em 30 de março de 2011, determina a aplicação anual de não menos de 30% em suas receitas tributárias e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. A despeito disso, esta Corte jamais exigiu da Prefeitura o cumprimento desse patamar, satisfazendo-se, para efeito de emissão de Parecer sobre as respectivas contas, com a observância no disposto do artigo 212 da Constituição Federal.

Nesse sentido, as contas relativas ao exercício de 2014, TC000370-026-14, apreciadas pela Primeira Câmara, em Sessão do dia 08 de novembro de 2016, foram aprovadas apesar do emprego do equivalente a 27,48% de suas receitas no custeio de ações vinculadas à Educação.

Destarte, como não tem condenado as contas de Municípios, cujos índices de aplicação do ensino situam-se abaixo do fixado em suas respectivas Leis Orgânicas, porém acima dos 25%, exigir o cumprimento pelo Estado do disposto no artigo 265 encerra uma guinada no posicionamento até então seguido por esta Corte e, no caso, uma efetiva ameaça ao princípio de isonomia, razão pela qual considero inarredável a incidência do disposto do artigo 23 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, que prescreve a obrigatoriedade na fixação de um regime de transição, sempre que estabelecida interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito. [...] (Processo n. 006453.989.18-8, Relatora: Cristiana de Castro Moraes, sessão de 26/6/2019) (grifo nosso)

Importa dizer, outrossim, que caso este Tribunal, para fins de emissão de parecer prévio relativo às contas de governo do Município de Belo Horizonte, decida por substituir o parâmetro de conformidade previsto no art. 212 da Constituição da República por aquele previsto no art. 160 da LOMBH, ou exigir cumulativamente o cumprimento dos dois parâmetros, será necessário realizar ajustes na metodologia de aferição do percentual de acordo com a exigência específica da norma da Lei Orgânica Municipal. Isso porque o percentual mínimo de 30% da receita base de cálculo que deve ser aplicado em Educação, conforme a legislação municipal, compreende um percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo que deve ser aplicado na MDE somado ao percentual mínimo de 5% da receita base de cálculo que deve ser aplicado em educação inclusiva, a qual engloba despesas que se enquadram como MDE, mas também contempla algumas outras que não se enquadram, o que demandaria, portanto, que o Tribunal exigisse que o Município elaborasse, para fins de prestação de contas anual, demonstrativos próprios para comprovar a aplicação dos recursos.

Para melhor elucidar este ponto, inicialmente, transcrevo o inteiro teor da Emenda n. 26/2012, que deu nova redação ao art. 160 da LOMBH:

Art. 1º - O **art. 160 da Lei Orgânica do Município** passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

§ 1º - As despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento de ensino, relativas a ensino fundamental e educação infantil, respeitarão os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais de

Educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino municipal;

VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

VIII - outras despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, nos termos da legislação federal.

§ 3º - O Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no caput deste artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 4º - Entende-se por educação inclusiva aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação.

§ 5º - Considerar-se-ão como despesas relativas à educação inclusiva, para fins do disposto no § 4º deste artigo:

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a manutenção do ensino médio e da educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;

VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;

VII - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura.”

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação, fazendo seus efeitos retroagirem a 1º de janeiro de 2000.

A partir de atenta análise à norma transcrita, constata-se que a nova redação do *caput* do art. 160 da LOMBH determina que o Município aplicará, anualmente, pelo menos 30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

Frisa-se que a previsão é de que o mencionado percentual seja destinado à **Educação**, cujo conceito, tal como aquele compreendido pela classificação funcional da despesa orçamentária, representada pela Função 12 – Educação, tecnicamente, é mais amplo que o conceito de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**, que, nos termos do art. 70 da Lei n. 9.394/1964, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, consiste nas despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Além de trazer a mencionada definição legal específica sobre MDE, o art. 70 da LDB

determina quais despesas serão consideradas como destinadas a este fim, delimitando-as em seus incisos. Em contrapartida, o art. 71 do mesmo diploma legal estabelece quais despesas não se constituirão como MDE, estando estas dispostas em seus respectivos incisos.

Ademais, constata-se que o § 1º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, estabelece que as despesas que se caracterizam como MDE, relativas ao ensino fundamental e à educação infantil, respeitarão os mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

Por sua vez, o § 2º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, praticamente reproduz o já mencionado art. 70 da LDB (e não poderia dispor em sentido contrário, já que a LDB é a norma geral que regulamenta a matéria em âmbito nacional), com a especificação das despesas que serão consideradas para fins de composição do percentual.

Relevante mencionar, ainda, que o § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, estabelece que o Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual que exceder ao mínimo constitucional, isto é, pelo menos 5% para alcançar o percentual mínimo de 30% em Educação previsto no *caput* do referido dispositivo legal. Em seguida, o § 4º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, conceitua educação inclusiva como “aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação”. Por sua vez, o § 5º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, dispõe sobre as despesas que serão consideradas como educação inclusiva.

Feitas tais considerações, resta patente que os conceitos de educação inclusiva e manutenção e desenvolvimento do ensino são distintos, cabendo reforçar que a aplicação mínima de **30%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em **Educação**, prevista no *caput* do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, resulta do somatório da aplicação mínima de **25%** da receita base de cálculo na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, em consonância com o disposto no art. 212 da Constituição da República e no § 1º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, com a aplicação mínima de **5%** em **Educação Inclusiva**, de acordo com o disposto no § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012.

Comparando-se as despesas que, de acordo com as respectivas leis, podem ser consideradas como MDE e com educação inclusiva, constata-se que a maior parte das despesas com educação inclusiva estão compreendidas dentre aquelas que podem ser classificadas como MDE.

Contudo, há despesas que, de acordo com o § 5º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, são consideradas como educação inclusiva, mas que não podem ser consideradas como MDE. Nesse sentido, cito as despesas com programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei, previstas no inciso V do referido dispositivo legal, bem como as despesas com programas de alimentação escolar, previstas no inciso VIII do dispositivo legal já mencionado, cabendo ressaltar que em relação a esta última há expressa vedação legal quanto à possibilidade de ser considerada como MDE, conforme disposto no art. 71, inciso IV, da LDB.

Todo este quadro reforça o argumento de que, caso este Tribunal, para fins de emissão de parecer prévio relativo às contas de governo do Município de Belo Horizonte, decida por verificar o cumprimento do disposto no art. 160 da LOMBH, deve exigir, por conseguinte, a

elaboração de demonstrativos específicos pelo Município para verificação do cumprimento do percentual de aplicação relacionado à educação inclusiva, o que não ocorreu até a presente data.

Noutro giro, cumpre destacar que normas com teor semelhante ao do art. 160 da LOMBH, mesmo em sua atual redação, ou seja, com previsão de percentual de aplicação na MDE superior àquele previsto no art. 212 da Constituição da República, bem como com previsão de vinculação de receitas a determinada despesa, tal como a educação inclusiva, já foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, consoante evidenciado anteriormente, em 2002, o prefeito de Belo Horizonte à época ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, n. 1.0000.00.266905-9/000, com pedido de liminar em face do art. 160 da LOMBH, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, ao argumento de que o referido dispositivo da Lei Orgânica violava o art. 201 da Constituição Estadual e obteve decisão liminar favorável à suspensão de sua eficácia.

Em 28/1/2003, antes da análise de mérito da ADI, foi editada a Lei Ordinária Municipal n. 8.494/2003, cujo art. 1º previu que o município deveria aplicar 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências constitucionais, “exclusivamente na manutenção e na expansão do ensino público municipal, ressalvadas as exigências previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que contém as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.

A mencionada lei ordinária, portanto, manteve o percentual mínimo já previsto na redação original da LOMBH e reproduziu, quase que integralmente, o texto do art. 212 da Constituição da República no que toca à base de cálculo.

Em 28/5/2003, o TJMG tornou sem efeito a liminar anteriormente concedida e julgou improcedente a ADI, por maioria de votos. Em face da decisão de mérito que afastou a aventada inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH, o prefeito municipal interpôs o Recurso Extraordinário - RE n. 477624 no STF, que não foi conhecido por ter sido considerado intempestivo. Em seguida, interpôs o Agravo Regimental n. 827810 sobre a decisão que inadmitiu o recurso extraordinário, tendo ambos recursos sido sobrestados até a análise, por parte da Suprema Corte, de matéria relativa a prazos processuais que influenciaria o julgamento.

Apesar de a decisão do TJMG não ter transitado em julgado, haja vista a interposição dos mencionados recursos, como a liminar caducou, o art. 160 da LOMBH em sua redação original readquiriu eficácia, pelo que ele e o art. 1º da Lei n. 8.494/2003 restaram concomitantemente vigentes no ambiente normativo municipal, gerando dúvidas quanto a qual dispositivo deveria ser observado pelo gestor.

Ocorre que, antes da apreciação dos recursos pelo STF, no dia 28/12/2012, a Câmara Municipal de Belo Horizonte promulgou a Emenda à Lei Orgânica n. 26/2012, que derivou de projeto de autoria do Poder Executivo e deu nova redação ao art. 160 da LOMBH, e, dentre as modificações do dispositivo, destacam-se a definição de nova base de cálculo para apuração do percentual de destinação de recursos à área da educação e, ainda, previsão de que os efeitos da emenda retroagiriam ao exercício de 2000.

Em 27/6/2014, o STF apreciou o Agravo Regimental e afirmou a aplicabilidade do prazo em dobro para os recursos extraordinários interpostos em face das ADIs no âmbito dos Tribunais de Justiça, motivo pelo qual o Recurso Extraordinário n. 477624 interposto pelo prefeito de Belo Horizonte foi considerado tempestivo e suas razões, por conseguinte, analisadas.

No mérito da decisão, o relator, ministro Dias Toffoli, em primeiro lugar, salientou que a Corte de origem, isto é, o TJMG, considerou constitucional o art. 160 da LOMBH ao fundamento de que teria ampliado o piso previsto no art. 201 da Constituição Estadual, o que, segundo o

ministro, estaria em dissonância com a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que constitui ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo.

Ponderou, em sequência, que o dispositivo impugnado ampliou consideravelmente a exigência mínima de aplicação de recursos na MDE constitucionalmente prevista, vez que além de aumentar o percentual de 25% para 30%, alterou também sua base de cálculo ao referir-se à receita orçamentária corrente e não à receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências, sem participação do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Magna.

A fim de corroborar seu posicionamento, destacou trecho da manifestação do Subprocurador-Geral da República, no sentido de que “o âmbito de atuação constitucional na aplicação de recursos pelo chefe do executivo restará tolhida, caso o percentual mínimo comece nos 30%. Por essa ótica, haveria uma ingerência indevida de um poder em outro, passível, assim, de ser remediado por ADIN”. Ainda, colacionou precedentes da Suprema Corte assim ementados:

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO “E GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL”, CONTIDA NA PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes.
2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.
[...]
4. Medida cautelar referendada para suspender a vigência do § 1º do art. 309, do caput e § 5º do art. 314 e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, contida na parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 4102 MCREF/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 24/9/10).

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor

destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2.447/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 4/12/09.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na ‘manutenção e conservação das escolas públicas estaduais’ vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.” (ADI 820/RS, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 29/2/08).

A partir desses fundamentos, o ministro Dias Toffoli reconsiderou a decisão agravada a fim de conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade da redação original do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. A referida decisão transitou em julgado.

Vale destacar que a constitucionalidade de dispositivos contidos em Constituições Estaduais com previsão de aplicação na MDE de percentual mínimo de recursos superior ao estabelecido na Constituição da República foi apreciada pelo STF em algumas oportunidades, tanto sob o aspecto formal, relativo à autoridade competente para deflagração e participação no processo legislativo correspondente, quanto sob o material, no tocante ao conteúdo das normas.

Sobre tais aspectos, frisa-se que, consoante jurisprudência consolidada do STF, padece de inconstitucionalidade formal norma que prevê a majoração do percentual mínimo de destinação de recursos públicos oriunda de processo legislativo que não contou com a participação do chefe do Poder Executivo, tendo em vista a competência exclusiva que lhe é assegurada no tocante à proposição legislativa em matéria orçamentária, consubstanciada nos princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo orçamentário. Outrossim, sob o ponto de vista material, é assente o entendimento de que não se mostram constitucionalmente idôneas normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por contrariarem a vedação à vinculação de receita prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição da República. Nesse sentido, são os seguintes julgados do STF: ADI 820, relator ministro Eros Grau, DJe 29/2/2008; ADI 2.447, relator ministro Joaquim Barbosa, DJe 4/12/2009; ADI 4.102, relatora ministra Carmem Lúcia, DJe de 24/9/2010; ADI 584, relator ministro Dias Toffoli, DJe 8/4/2014; ADI 5.897; relator ministro Luiz Fux, DJe 24/4/2019; ADI 6.059, relator ministro Alexandre de Moraes, DJe de 14/10/2019; ADI 6.275, relator ministro Alexandre de Moraes, DJe 8/6/2020.

Sob o aspecto formal, registre-se que, diferentemente da redação original do art. 160 da LOMBH, que não teve a participação do chefe do Poder Executivo na elaboração da Lei Orgânica, já declarada inconstitucional pelo STF, o projeto que resultou na Emenda n. 26/2012

à LOMBH, que deu nova redação ao referido art. 160, foi de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Contudo, conforme se depreende da jurisprudência do STF mencionada, é resguardada ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de proposição das leis orçamentárias anuais, bem como a prerrogativa de participar das decisões relacionadas à destinação da receita do ente federativo justamente por envolverem questões atinentes à definição das prioridades da gestão do chefe do Poder Executivo democraticamente eleito e à alocação de recursos para a execução dos programas governamentais. Assim, o STF entende que, se a Constituição Estadual fixa um percentual de aplicação da receita base de cálculo na MDE superior àquele previsto no art. 212 da Constituição Federal, a iniciativa de o chefe do Poder Executivo propor anualmente a lei orçamentária, de acordo com as prioridades e políticas públicas que entender mais relevantes para o momento, é tolhida.

Já no que se refere ao aspecto material, cumpre destacar que o STF já declarou inconstitucional norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que garantia a aplicação de um percentual mínimo de recursos de 10% (dez por cento) para a educação especial, conforme precedente já mencionado (ADI 4102 MCREF/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 24/9/10). Vale destacar que tal vinculação de aplicação de recursos guarda semelhança com aquela disposta no § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, a qual preceitua que o Município de Belo Horizonte investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no *caput* do referido artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente, ou seja, parcela correspondente a 5% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais.

De acordo com o STF, previsão legal neste sentido configura vinculação de receita tributária a despesa específica, em afronta ao art. 167, inciso IV, da Constituição da República, uma vez que a expressão “ressalvada a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino”, contida no mencionado dispositivo deve ser lida conjuntamente com o art. 212 da Constituição da República, que já define o percentual mínimo e a base de cálculo de tal vinculação para aplicação na MDE. Dessa forma, o STF entende que há uma inconstitucional hipótese de vinculação de receitas quando o legislador municipal ou estadual estabelece vinculação de percentual de aplicação de recursos em determinada despesa específica não prevista nas exceções previstas pelo art. 167, inciso IV, da Constituição da República.

Registre-se que na mesma linha é o entendimento do TJMG, que declarou a inconstitucionalidade das Leis Orgânicas dos Municípios de Montes Claros, Cláudio e Paracatu em razão de previsão de aplicação na MDE de percentual superior ao estabelecido na Constituição Estadual, conforme ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. APLICAÇÃO ANUAL DE PERCENTUAL DE 27,5% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DETERMINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MITIGAÇÃO DO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. 1. A **Emenda n. 35/2005, do Município de Montes Claros, ao determinar a aplicação anual de 27,5% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento de ensino, mitiga o poder discricionário da administração pública, porquanto interfere na política governamental, especialmente se não observadas a conveniência e as condições econômicas do município. 2. Julga-se procedente a representação. (ADI n.º 1.0000.06.446429-0/000, Rel. Des. Célio César Paduani, DJ**

13/02/2008.) (grifo nosso)

ADIN - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO - VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM DETERMINADO PERCENTUAL COM A EDUCAÇÃO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E TAMBÉM NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - LEI ORÇAMENTÁRIA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - PRECEDENTES DA CORTE SUPERIOR DO TJMG E DO STF. **É inconstitucional norma contida em Lei Orgânica Municipal que vincula receita tributária em percentual acima do previsto no art. 212 da Constituição Federal para gastos com a educação, por ofensa ao princípio da não vinculação de receitas (art. 167, IV da CF) e por vício formal, considerando que Lei orçamentária deve ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** (TJMG – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.09.503823-8/000, Des.(a) Alexandre Victor de Carvalho, DJ. 30/10/2009) (grifo nosso)

ADIN - Inconstitucionalidade do artigo 214 da Lei Orgânica do Município de Paracatu que prevê a aplicação mínima de 30% da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino - Afronta ao artigo 201 da CE que impõe limite mínimo de 25%. (ADI n.º 1.0000.00.253980-7/000, Rel. Des. Schalcher Ventura, DJ 23/4/2004)

Diante de todo o exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica, proponho que, para fins de emissão do presente parecer prévio, seja adotado como critério de conformidade apenas o disposto no art. 212 da Constituição da República, e que seja considerado que foi aplicado na MDE o percentual de 27,62% da receita base de cálculo, em cumprimento ao previsto na referida norma constitucional, nos termos da fundamentação.

Não obstante, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º, da Lindb, diante das circunstâncias do caso concreto, entendo que a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos prejudicou a apuração do percentual mínimo aplicado na MDE, devendo, portanto, ensejar ressalva nas contas analisadas, uma vez que consistiu em prática indevida proveniente de gestões anteriores, que não resultou dano ao erário, mas que foi comprovadamente sanada no exercício de 2019.

Ademais, tendo em vista os apontamentos efetuados pela Unidade Técnica, proponho recomendar ao gestor que empenhe e pague as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente das fontes de receitas 101 e 201; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escriture de forma individualizada por fonte (recursos que integram a RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008.

Por fim, tendo em vista que a nova redação do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, dada pela Emenda n. 26/2012 à LOMBH, está em dissonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais sobre a matéria, proponho determinar a remessa de cópia do parecer prévio que vier a ser proferido à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

2.2.7.3 Aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

No exame inicial, às fls. 293 a 303 da peça 25, foram abordadas as questões relativas às ASPS, tendo sido apurado o percentual de 15,0686% da receita base de cálculo, atendendo ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República de 1988, no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, e na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

A Unidade Técnica, fl. 296 da peça 25, destacou que, a partir das informações do Sicom, apurou que o Município realizou despesas por meio de pagamentos e outras baixas, nos montantes de R\$ 118.824.979,22 e R\$ 636.641,61, respectivamente, com atividades não pertinentes às ASPS, nos termos do art. 198, §§ 2º e 3º da Constituição da República de 1988, arts. 3º e 4º da Lei Complementar n. 141/2012 e art. 3º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008, conforme justificativas contidas no Relatório de Exclusões de Gastos com Saúde.

À fl. 297 da peça 25, pontuou que não foram realizadas despesas, seja por meio de pagamentos ou outras baixas, a título de restos a pagar sem disponibilidade financeira de exercícios anteriores no exercício atual, conforme Demonstrativo da Aplicação nas ASPS apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do que foi determinado pelo art. 2º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 e destacou, neste ponto, a divergência entre os valores declarados pelo Município e pelo órgão de Controle Interno, consoante fl. 35 do Relatório de Controle Interno apresentado.

Assim, asseverou que excluído o valor de R\$ 119.461.620,83, o qual, conforme exposto, teria sido utilizado em atividades não pertinentes às ASPS, o montante de recursos aplicados passou a ser R\$ 1.024.678.088,91, que corresponde a 19,37% da base de cálculo de R\$ 5.291.015.049,04, em cumprimento à legislação de regência.

Às fls. 297 a 303 da peça 25, a Unidade Técnica consignou, contudo, a existência de irregularidades pertinentes ao controle financeiro dos recursos envolvidos nas ASPS. Destacou que por mais que o Município tenha realizado a adequada classificação da fonte de receitas dos empenhos, não a fez corretamente nas fontes de receita utilizadas nos pagamentos, pois todos os pagamentos foram declarados na fonte 100, representativa dos recursos ordinários. A fim de exemplificar a situação, salientou que por mais que determinado empenho relacionado às ASPS possa ter sido classificado na fonte 102, representativa da base de cálculo de recursos da mencionada área, os respectivos pagamentos foram classificados na fonte 100, representativa dos recursos ordinários do tesouro, o que implica ausência de controle financeiro na execução do pagamento.

Sobre este aspecto, apontou se tratar de prática corriqueira da administração municipal, a qual alega dificuldades operacionais para justificar o descumprimento da Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, conforme apurado pelo órgão municipal de controle interno do Poder Executivo no Relatório de Controle Interno de 2016, em manifestação da Secretaria Municipal Adjunta do Tesouro – Smates.

Assim, asseverou que todas as operações de pagamento do Município foram realizadas numa única fonte, independentemente da origem dos recursos que lastream a operação, o que prejudicou a adequada identificação da fonte de recursos utilizada. Ponderou que o legislador constituinte delineou que os recursos despendidos pelo Município para fins de composição da base de cálculo da aplicação dos mínimos constitucionais devem ser provenientes de recursos ordinários, razão pela qual é vedada a contabilização, como despesa na MDE e em ASPS, de despesas realizadas por meio de fontes afetadas a destinações específicas, como convênios e transferências que não se enquadrem na base de cálculo prevista na Constituição da República.

Consignou que é nesse contexto que emerge a necessidade de manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos afetos a finalidades determinadas, para assegurar

a distinção daquelas que movimentam recursos livres das que manejam recursos vinculados, em observância aos arts. 8º, parágrafo único, e 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, até porque sem o devido controle resta comprometida a esmerada apuração dos mínimos constitucionais com base de cálculo definida.

Concluiu, à fl. 298 da peça 25, que se admite a contabilização de pagamentos classificados na fonte 100 como despesas na MDE ou ASPS desde que o órgão mantenha controle capaz de zelar pela segregação das disponibilidades financeiras nas contas bancárias, ou seja, é imprescindível que os recursos ordinários do tesouro sejam mantidos separadamente dos provenientes de outras fontes, notadamente os vinculados, sob pena de estes contaminarem aqueles, o que teria o condão de inviabilizar o cômputo da despesa na apuração dos limites constitucionais da educação e da saúde, consoante jurisprudência desta Corte.

Como o Município não dispunha de controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, conforme relatado, a Unidade Técnica empreendeu esforços para identificar a segregação de recursos para que a execução da despesa municipal feita por meio de recursos ordinários do tesouro pudesse ser considerada como aplicação em ASPS.

À fl. 299 da peça 25, informou que, analisando o relatório “Pagamento Base de Cálculo”, constatou que os pagamentos relacionados aos empenhos na fonte 102, representativa da base de cálculo das ASPS, se concentraram em sete contas bancárias, as quais compõem a seguinte tabela:

Tabela 6 - Contas bancárias ASPS

Banco	Agência	Conta Corrente
237	0465-0	3300-6
237	0465-0	5300-7
104	0093-0	6071130-2
104	0093-0	6624005-0
104	0093-0	6071134-5
1	1615-2	8564-2
1	1615-2	6648-6

Fonte: Tabela elaborada pela Unidade Técnica

Ademais, a Unidade Técnica analisou os arquivos das remessas do módulo “Acompanhamento Mensal” do Sicom, enviadas pelo Município ao longo do exercício de 2017 e identificou 817 contas correntes que foram movimentadas durante o ano, tendo classificado elas de acordo com o fluxo, o volume de transações relacionadas entre as contas e a natureza da receita arrecadada por cada uma delas, quando pertinente.

Para tanto, elaborou figura com a representação do bloco de contas correntes da saúde, separando-as por círculos, bem como as respectivas transações intercorrentes durante o exercício, cuja direção do fluxo de recursos foi indicada por setas em cada linha. Com isso, pretendeu identificar a dinâmica entre as contas correntes que realizam pagamentos de empenhos pertinentes às ASPS e aquelas que arrecadam recursos afetados a finalidades pré-determinadas para avaliar a existência de uma segregação dos recursos ordinários em relação aos demais recursos, notadamente aos vinculados e, com isso, a análise teve como foco as contas que arrecadam recursos vinculados incompatíveis com a finalidade das ASPS.

Citou como exemplo as contas arrecadoras de recursos do SUS, identificadas com as fontes 148 (Bloco Investimentos na Rede de Serviços de Saúde), 149 (Bloco Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar), 150 (Bloco Vigilância em Saúde), 151 (Bloco Assistência Farmacêutica), 152 (Bloco Gestão do SUS), 153 (Bloco Investimentos na Rede de Serviços de Saúde), e as contas arrecadoras de recursos de programas estaduais de saúde,

identificadas com a fonte 155 (Transferência de Recursos do Estado para Programas de Saúde - Repasses Fundo a Fundo). Pontuou que as contas correntes n. 21.762-X, 21.649-6, 21.621-6, 21.706-9 arrecadaram receitas da natureza 2421.01.01, representativa da fonte 153 (Transferências de Recursos do SUS - Bloco Investimentos na Rede de Serviços de Saúde) e transferiu recursos para a conta corrente n. 6.624.005-0, uma das contas pagadoras de empenhos na fonte 102. Dessa forma, ressaltou que a segregação de recursos restou fragilizada, pois recursos estranhos à receita de impostos e transferências constitucionais, base prevista no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República de 1988, foram transferidos para uma conta pagadora de empenhos relativos às ASPS.

Ainda, destacou que a conta corrente n. 6.624.006-9 arrecadou receitas da natureza 1721.33.13, atinente à fonte 150 (Transferência de Recursos do SUS - Bloco Vigilância em Saúde), bem como realizou transferências financeiras para as contas correntes n. 6.071.130-2, 5.300-7, 6.624.005-0 e 8.564-2, todas contas pagadoras de empenhos na fonte 102. Assim, pontuou que, novamente, restou evidenciada fragilidade do controle financeiro, visto que recursos oriundos de fontes afetadas não foram segregados dos recursos ordinários do tesouro.

Outrossim, constatou hipóteses em que as contas correntes 8.561-8 e 8.565-0 arrecadam receitas das naturezas 1721.33.11 e 1721.33.13, representativas das fontes 148 (Transferência de Recursos do SUS - Bloco Atenção Básica) e 150 (Transferência de Recursos do SUS - Bloco Vigilância em Saúde), nesta ordem, bem como transferem recursos para a conta corrente n. 3.300-6, uma das pagadoras de empenhos na fonte 102. Por sua vez, por intermédio da conta corrente n. 8.603-7, a conta n. 3.300-6 transfere recursos à conta n. 6.071.135-5, que transfere à conta 6.648-6, sendo as duas últimas pagadoras de empenhos na fonte 102.

Feitas tais considerações, à fl. 302 da peça 25, afirmou que além de o Município não obedecer às regras de fonte e destinação balizadas pelo Sicom, aparentemente não mantém a escorreita segregação dos recursos financeiros, pelo que é necessário excluir do cômputo das ASPS, todos os pagamentos de empenhos realizados na fonte 102 pelas contas correntes n. 6.071.130-2, 5.300-7, 6.624.005-0, 8.564-2, 3.300-6, 6.071.135-5 e 6.648-6, em razão das fontes de recursos vinculadas que transitam por elas.

Ao final, ressaltou que o módulo Acompanhamento Mensal do Sicom contém apenas as informações bancárias detalhadas dos pagamentos realizados pelos municípios, ou seja, a metodologia utilizada para análise não englobou as despesas realizadas por meio do mecanismo “outras baixas”, os quais não contam com esse nível de detalhamento, mas apenas aquelas realizadas via pagamentos.

Assim, à fls. 303 da peça 25, concluiu que o montante de aplicação de recursos em ASPS correspondeu a 15,0686% da base de cálculo de R\$ 5.291.015.049,04 e, portanto, superior ao estabelecido na Constituição da República.

Tendo em vista a expansão dos apontamentos, os argumentos da defesa e a respectiva análise técnica foram separados nas seguintes partes: i) apuração dos gastos em ASPS e ii) inconsistências relativas ao controle financeiro dos recursos.

2.2.7.3.1 Apuração dos gastos em ASPS

O defendente asseverou, inicialmente, os mesmos argumentos iniciais utilizados quanto aos gastos com MDE, quais sejam, que os dados considerados por este Tribunal na apuração dos gastos com ASPS estavam dissonantes aos da Prefeitura, em razão da forma de apuração destes, já que não havia controle dos saldos financeiros nas contas bancárias do Município, por fonte de recursos, até o exercício de 2018, tendo tal controle sido implementado a partir de 2019, por meio da Conta Única.

Apresentou tabela denominada “ANEXO V – ENVIADO NO SICOM DCASP”, na qual demonstrou valor empenhado pago de R\$ 1.144.139.709,74, segundo ele, correspondente ao percentual de aplicação de 21,62% em saúde, pelo que alegou que foi observado pelo Município o percentual mínimo constitucional. Além disso, fez os mesmos apontamentos já analisados no item da MDE, relacionados à limitação de caracteres do Sicom no campo denominado “descrição do empenho”.

Após, teceu ponderações acerca do Relatório de Exclusões de Gastos com Saúde, peça 30, e, a princípio, destacou um aparente erro de soma, uma vez que a Unidade Técnica relatou a glosa do valor de R\$ 119.461.620,83, relativo a despesas que supostamente teriam sido realizadas em atividades não pertinentes às ASPS. Entretanto, a soma correta dos itens seria de R\$ 152.209.801,66, pois teria faltado somar a última linha no valor de R\$ 32.748.180,83. Ultrapassado este ponto, enumerou as despesas glosadas e fez considerações sobre cada uma.

Aquisição de Computadores – Item n. 1 do Relatório de Exclusões

Alegou que o valor glosado de R\$ 183.141,96 se referiu à compra de computadores para a Secretaria Municipal de Saúde - SMSA, sendo que a destinação está evidenciada na classificação orçamentária dos empenhos, nos quais resta informado que a Unidade Orçamentária é o Fundo Municipal de Saúde, Unidade Central, Programa Administração Geral, ação Gestão do SUS-BH e subação Evolução Tecnológica do Sisrede. Desse modo, ponderou que tal despesa se enquadra no art. 3º, incisos XI e XII, da Lei Complementar n. 141/2012, que inclui no cômputo as ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ASPS, bem como a gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde, respectivamente.

Aquisição de Pontos de Função – Item n. 2 do Relatório de Exclusões

Asseverou que a glosa no valor de R\$ 85.966,69 se referiu à compra de pontos de função para programação do Sistema de Regulação em Saúde, cuja informação consta da classificação orçamentária dos empenhos. Do mesmo modo que o item antecedente, ponderou que tal despesa se enquadraria no art. 3º, incisos XI e XII, da Lei Complementar n. 141/2012.

Convênio AMAS – Item n. 3 do Relatório de Exclusões

Sobre o convênio com a AMAS que culminou na glosa de R\$ 3.100.000,00, por ter caráter de assistência social, nos termos do art. 4º, inciso VIII, da Lei Complementar n. 141/2012, alegou se tratar de convênio, cujo objeto era a disponibilização de mão de obra administrativa e de informática para a Secretaria de Saúde, pelo que se enquadraria no art. 3º, incisos XI e XII, da Lei Complementar n. 141/2012. O contrato do convênio foi anexado à peça 54.

Multa e Encargos por Atrasos de Pagamentos – Itens n. 4, 5, 7 e 8 do Relatório de Exclusões

Informou que as multas e encargos por atrasos de pagamentos, que implicaram na glosa de R\$ 47.555,33, se referem ao atraso de pagamento de INSS, que constituem intercorrências às quais estão sujeitas todas as instituições, públicas ou privadas. Alegou que não existe nenhuma vedação ao cômputo desse tipo de despesas como ASPS e que elas se incluíam no art. 3º, inciso XII, da Lei Complementar n. 141/2012.

Prestação de Serviços Hospital do Barreiro – Item n. 6 do Relatório de Exclusões

Apontou que a glosa de R\$ 17.000.000,00 justificada pela ausência de comprovação de que a despesa foi destinada à promoção, proteção e recuperação da saúde, se referiu a despesas com serviços médicos realizados no Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro e que tal informação resta evidenciada na Unidade Orçamentária Fundo Municipal de Saúde e Item de Despesa Serviços Médico-Hospitalares Ambulatoriais.

Contratos Administrativos – Itens n. 9 e 10 do Relatório de Exclusões

Em face desse item, cuja glosa totalizou R\$ 131.793.137,68 sob a justificativa de que não teria sido evidenciada a destinação da despesa à promoção, proteção e recuperação da saúde, nos termos do art. 2º da Lei Complementar n. 141/2012, o defendente afirmou que se trataram de despesas com remuneração e encargos previdenciários de médicos com vínculo de contrato administrativo temporário com a Prefeitura. Ponderou que a comprovação dessa informação se encontra na Unidade Orçamentária Fundo Municipal de Saúde, natureza de despesa outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização e item de despesa outras despesas de pessoal – contratos administrativos. Ao final, salientou que a folha de pagamento dos contratos possui controles específicos realizados pela Secretaria de Saúde.

A Unidade Técnica, no reexame, às fls. 63 e 64 da peça 133, salientou que o art. 2º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 estabelece que as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal serão analisadas com base nas informações enviadas por meio do Sicom e nos documentos especificados nos Anexos I a VIII da referida Instrução Normativa, para fins de emissão de parecer prévio. Desse modo, reiterou que a base de dados a ser utilizada nas análises técnicas é o Sicom consoante parâmetros de recebimento aplicáveis aos 853 Municípios e alinhados aos normativos que regem a matéria.

À fl. 64 da peça 133, consignou que a tabela comparativa entre os valores considerados no Relatório de Macrogestão e enviados pelo Município não é suficiente para sanar a irregularidade e ressaltou que, tal como na apuração dos gastos com a MDE, na caracterização de um gasto computável como ASPS, no respectivo mínimo constitucional, também são exigidos os atributos distintos e cumulativos, de ordem ontológica e financeira.

Asseverou que procedia o erro de soma identificado pela defesa no Relatório de Exclusões de Gastos com Saúde, de modo que o valor correto de despesas que supostamente teriam sido realizadas em atividades não pertinentes à saúde seria de R\$ 152.209.801,66, conforme fl. 64 da peça 133. Após, analisou as glosas relacionadas ao atributo ontológico da despesa contestadas pelo defendente.

Quanto aos itens n. 1 e 2, referentes à aquisição de computadores destinados à SMSA e à compra de pontos de função para programação do Sistema de Regulação em Saúde, respectivamente, diante dos esclarecimentos da defesa, a Unidade Técnica considerou que tais itens poderiam ser incluídos nos gastos com ASPS, pelo que desconsiderou as glosas nos montantes de R\$ 183.141,96 e R\$ 85.966,69, conforme fls. 64 e 65 da peça 133.

No tocante às despesas referentes ao convênio com a AMAS (item n. 3 do Relatório de Exclusões), que culminaram na glosa de R\$ 3.100.000,00, destacou o seguinte trecho da justificativa do convênio, peça 54:

A SMSA dentro do projeto municipal da intersetorialidade e com intuito de incremento de sua participação nas ações assistenciais na capital, celebrou convênio com a entidade tendo como objeto a ação conjunta entre SMSA e AMAS para o desenvolvimento e a implantação de políticas para geração de trabalho, objetivando a prestação de serviços de apoio administrativo, tendo como contrapartida o atendimento às pessoas excluídas do mercado de trabalho e provenientes de áreas de risco e aproveitamento de jovens sob o gerenciamento da AMAS.

Soma-se também, a necessidade de se implementar ações pontuais ou mesmo contínuas que tem sua demanda aumentada como o combate à dengue, ações de vigilância rápida e eventos vinculados aos Regulamentos Sanitários, fortalecimento da capacidade regulatória do município, atenção aos idosos e fortalecimento do transporte sanitário e outras.

A Unidade Técnica, à fl. 65 da peça 133, salientou que as razões expendidas não foram capazes de alterar seu entendimento e opinou pela manutenção da glosa das mencionadas despesas, por não se enquadrarem nas atividades pertinentes às ASPS. Com essa mesma justificativa, manteve a glosa das despesas referentes às multas e encargos por atraso de pagamento (itens n. 4, 5, 7 e 8 do Relatório de Exclusão).

Por outro lado, em relação ao item n. 6 do relatório, em que o defendente esclareceu se tratar de despesas referentes à prestação de serviços médicos realizados no Hospital Metropolitan Doutor Célio de Castro, a Unidade Técnica entendeu que tais despesas deveriam ser incluídas nos gastos com ASPS pelo atributo ontológico, com fulcro no art. 3º, inciso XI, da Lei Complementar n. 141/2012 e, por esse motivo, desconsiderou a glosa no montante de R\$ 17.000.000,00.

No que se refere à despesa relacionada aos contratos administrativos (itens n. 9 e 10 do Relatório de Exclusões) em que o defendente alegou se relacionar à remuneração e encargos previdenciários de médicos com vínculo de contrato administrativo temporário com a Prefeitura, entendeu que poderiam ser acatados como gastos com ASPS pelo atributo ontológico. Contudo, verificou que haviam sido glosadas inicialmente também pelo descumprimento do atributo financeiro. Em análise às contas bancárias n. 3.306-6 e 5.300-7, referentes ao item 9, destacou que estas não segregaram recursos ordinários dos vinculados, pelo que a Unidade Técnica manteve a glosa de R\$ 99.044.956,85, conforme fl. 66 da peça 133. Em contrapartida, como a conta utilizada para pagamento do item 10 foi a de n. 6.071.134-5, a Unidade Técnica concluiu que poderia ser incluída no cômputo, tendo desconsiderado a glosa no montante de R\$ 32.748.180,83, de acordo com a fl. 66 da peça 133.

Em suma, à fl. 66 da peça 133, a Unidade Técnica opinou pela manutenção das glosas, em virtude do atributo ontológico referente aos itens 3, 4, 5, 7, 8 e 9, e desconsiderou aquelas referentes aos itens 1, 2, 6 e 10, no valor total de R\$ 50.017.289,48.

2.2.7.3.2 Inconsistências relativas ao controle financeiro dos recursos

Sobre este ponto, o defendente, de início, ponderou que foram excluídos do cômputo das aplicações em ASPS, todos os pagamentos realizados relacionados a empenhos na fonte 102 pelas contas correntes que movimentaram recursos ordinários e vinculados. Contudo, alegou que não foi realizada análise da natureza dessas transações, o que teria resultado em interpretações incompletas, razão pela qual detalhou as transações ocorridas.

Em primeiro lugar, esclareceu que os pagamentos realizados a partir da conta n. 6.071.134-5 foram excluídos por terem recebido transferência da conta n. 8.603-7 e a conta n. 6.648-6, por sua vez, teve seus pagamentos excluídos pelo recebimento de transferência da conta n. 6.071.134-5. Nessa perspectiva, ponderou que a suposta transferência recebida na conta n. 6.071.134-5 foi de apenas R\$ 43.743,75 e a glosa realizada no Relatório da Macrogestão foi de R\$ 231.864.671,02.

Além disso, avaliou que foi realizada uma única transferência entre as contas n. 6.071.134-5 e 8.603-7, a de número 1067/2017, relacionada à conta ROT 06071134-5 (CEF) e a conta de Restituições do FMS 8603-7 (Banco do Brasil). Segundo o defendente, tal movimentação se referiu a um bloqueio judicial realizado em conta incorreta, pois deveria ter sido feito na conta n. 6.648-6, tanto que foi prontamente estornada, por meio da transferência n. 1108/2017 e foi efetivada a transação correta por meio da operação n. 1031/2017, de origem ROT – conta n. 6648-6 (Banco do Brasil) e destino 06071134-5 (CEF).

Para comprovar suas alegações, anexou a documentação de peças n. 45 e 53, e apresentou a identificação dos dois bloqueios a partir da indicação dos números dos processos, autores e valor, quais sejam, processo n. 0025262-71.2016.4.01.3800, autor João dos Reis Alves Pereira,

no valor de R\$ 25.000,00 e processo n. 0055859-23.2016.4.01.3800, autor Leonardo de Paula Andrade no valor de R\$ 18.743,75, tendo ambos totalizado R\$ 43.743,75. Assim, sustentou que não restou configurado recebimento de valores de origem adversa do ROT em relação à transferência n. 1067/2017, realizada indevidamente no valor de R\$ 43.743,75, uma vez que foi prontamente estornada por meio da transferência n. 1108/2017.

Já em relação à transferência n. 1031/2017, no valor de R\$ 43.743,75, salientou que foi realizada de uma conta ROT (6648-6) para outra conta ROT (06071134-5) com intuito de recompor o saldo dos valores sequestrados pela Justiça Federal visando honrar os compromissos da mencionada conta corrente, referentes a tratamentos com fornecimento de medicamento, realizados com recursos do Governo Federal da Média e Alta Complexidade. Ponderou que pelo fato de os bloqueios judiciais serem despesas vinculadas realizadas com recursos ROT, na verdade, deveriam aumentar o valor do percentual de gastos com ASPS.

Em seguida, teceu considerações sobre as contas n. 6.624.005-0 e 8.564-2, que, segundo o defendente, eram contas do Bloco Média e Alta Complexidade - MAC, de repasses do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Belo Horizonte. Informou que os pagamentos realizados nas mencionadas contas, cuja fonte do empenho é 1.02 – ROT, foram despesas do Programa BH Mais Saúde, o que permite a compensação do valor do ISSQN devido pelo prestador, relativo a fatos geradores ocorridos até 31/12/2014, inscritos ou não em Dívida Ativa, por meio da prestação de serviços de assistência à saúde humana. Asseverou que a execução dessas despesas ocorre na fonte ROT 1.02 com o devido registro dos processamentos da prestação, por estarem vinculados à prestação de serviços de média e alta complexidade.

No tocante às contas n. 3.300-6 e 5.300-7, afirmou que são vinculadas ao Banco Bradesco, com objetivo de proceder aos pagamentos dos arquivos das folhas de pessoal da Prefeitura, incluindo o pessoal da SMSA e anexou à defesa cópia do contrato firmado em 16/9/2016, peça n. 50, com destaque ao objetivo:

CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

1. Constitui objeto do presente a contratação de instituição financeira para prestação, de forma exclusiva, dos serviços de processamento de créditos oriundos de pagamentos de remunerações, proventos de aposentadorias, pensões, benefícios, bolsas de estágio, pensões alimentícias, concedidas administrativa e/ou judicialmente, devidas aos beneficiários e aos seus dependentes, da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte, conforme anexo(s) deste contrato.

Pontuou que no âmbito da SMSA/FMS há vinculação de pessoal nas modalidades: pessoal efetivo cuja inserção é realizada por meio de concurso público; pessoal contratado por meio de contratos administrativos temporários e pessoal municipalizado, cedido pela Estado e/ou Ministério da Saúde. Asseverou que parte do processamento das folhas de pagamento decorrentes de contrato administrativo e de pessoal municipalizado é realizada na fonte vinculada, por se tratar de Prêmio PSF, cuja receita é repassada pelo FNS. Contudo, independentemente da fonte de recursos para pagamento das mencionadas folhas de pessoal, os arquivos são gerados na conta de débito do Banco Bradesco, por força do contrato firmado. Assim, aduziu que por essa razão tais contas realizam pagamentos com recursos ROT e recursos vinculados, mas frisou que o controle da segregação dos recursos existe.

Ao final, relativamente à conta n. 06.071.130-2, referência de pagamentos diversos da fonte vinculada, alegou que a alocação de fonte ROT para as despesas ali realizadas foi indevida, uma vez que não houve nenhuma transferência de recursos do tesouro para acobertá-las.

No reexame, a Unidade Técnica, à fl. 68 da peça 133, de início, salientou que a própria defesa admitiu que a diferença entre os valores da base de cálculo derivou da ausência de controle dos

saldos financeiro nas contas bancárias por fonte de recursos, o qual começou a ser realizado apenas a partir de 2019, apesar de as regras de contabilização dos recursos arrecadados associados a despesas orçadas e executadas por meio do controle por fonte/destinação de recursos existirem desde 2009, nos termos do Mcasp.

Em seguida, à fl. 69 da peça 133, a Unidade Técnica novamente destacou a importância do mencionado controle e ressaltou que como a STN é o órgão disciplinador da matéria, este Tribunal estabeleceu a vinculação da conta bancária à respectiva fonte de recursos no arquivo Contas Bancárias do Sicom, para fins de prestação de contas e ações de controle externo. Ademais, consignou que o Sicom viabiliza a verificação da segregação de recursos ordinários e vinculados, tanto na origem, quanto na sua aplicação, por meio da relação entre as despesas empenhadas e pagas com as respectivas contas bancárias. Entretanto, como declarado, o Município não possuía o controle por fonte/destinação de recursos.

Com relação aos argumentos referentes às contas n. 6.071.134-5 e 6.648-6, no sentido de que a transferência recebida na conta n. 6.071.134-5 foi de apenas R\$ 43.743,75 e a glosa de R\$ 231.864.671,02 e, portanto, teria sido desproporcional, a Unidade Técnica ponderou que independentemente do valor glosado a conta n. 6.071.134-5 recebeu indiretamente recursos estranhos à base constitucional de receitas destinadas às ASPS. Entretanto, tendo em vista que a defesa conseguiu comprovar, com um nível de segurança razoável, que o mencionado recurso alheio à base de cálculo derivou de apenas uma transferência equivocada, tendo sido, inclusive, prontamente estornada, apesar de o Município não manter o controle dos saldos financeiros nas contas bancárias por fonte de recursos, mas como restou demonstrado que a conta n. 6.071.134-5 não recebeu recursos adversos ao enquadramento como ASPS, desconsiderou as glosas referentes à mencionada conta, no montante de R\$ 231.864.671, e também a efetuada na conta n. 6.648-6, no montante de R\$ 591.237,10, uma vez que teve seus pagamentos excluídos por ter recebido transferência da conta n. 6.071.134-5, conforme fl. 70 da peça 133.

Em relação às contas n. 6.624.005-0 e 8.564-2, que o defendente alegou se tratarem do Bloco MAC de repasses do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Belo Horizonte, explicou que, apesar de o atributo ontológico estar presente, não se verificava o financeiro, tendo em vista que as mencionadas contas administraram, sem controle de distinção, recursos próprios e vinculados, razão pela qual opinou pela manutenção das glosas em tais contas, fl. 71 da peça 133.

No tocante às contas n. 3.300-6 e 5.300-7, que, segundo o defendente, eram vinculadas ao Banco Bradesco para pagamento das folhas de pessoal de toda a Prefeitura, incluindo o pessoal da SMSA, informou que as despesas com a saúde devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fonte de receitas 102 e 202 e a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica e serem identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (recursos que integram a receita base de cálculo), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, como também de forma a atender o disposto na Lei n. 8080/1990, Lei Complementar n. 141/2012 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008. Assim, a Unidade Técnica, à fl. 71 da peça 133, afirmou que além de o Município não obedecer às regras de fonte e destinação balizadas em lei e operacionalizadas pelo Sicom, aparentemente não mantém a escorreita segregação dos recursos financeiros, conforme preceitua a jurisprudência deste TCEMG, razão pela qual manteve as glosas nas contas n. 3.300-6 e 5.300-7.

Finalmente, quanto aos pagamentos realizados a partir da conta n. 06.071.130-2, referência de pagamentos diversos da fonte vinculada, reforçou que foram objeto de glosa pelo fato de a conta ter recebido recursos da conta corrente n. 6.624.006-9, a qual arrecadou receitas da natureza

1721.33.13, representativa da fonte 150 (Transferência de Recursos do SUS - Bloco Vigilância em Saúde). Assim, a Unidade Técnica, à fl. 72 da peça 133, reiterou a fragilidade do controle financeiro, uma vez que recursos oriundos de fontes afetadas foram utilizados nas ASPS, razão pela qual opinou pela manutenção da glosa na conta em comento.

Em conclusão, à fl. 72 da peça 133, ponderou que as contas bancárias n. 6.624.005-0, 8.564-2, 3.300-6, 5.300-7 e 06.071.130-2 receberam, direta e indiretamente, recursos estranhos à base constitucional, razão pela qual remanesceu lesado o atributo financeiro das aplicações constitucionais em ASPS, pelo que manteve as glosas relacionadas a essas contas e, em contrapartida, desconsiderou as glosas referentes às contas n. 6.071.134-5 e 6.648-6, conforme previamente exposto. Em suma, após a análise da defesa, concluiu por:

- retificar o valor de soma no Relatório de Exclusões de Gastos com Saúde para R\$ 152.209.801,66;
- desconsiderar as glosas contestadas em virtude do atributo ontológico no montante de R\$ 50.017.289,48;
- manter as glosas contestadas em virtude do atributo financeiro relativas às contas n. 6.624.005-0, 8.564-2, 3.300-6, 5.300-7 e 06.071.130-2; e
- desconsiderar as glosas contestadas em virtude do atributo financeiro relativas às contas n. 6.071.134-5 e 6.648-6, nos valores de R\$ 231.864.671,02 e R\$ 591.237,10, respectivamente.

Nesse sentido, apresentou a seguinte tabela com a apuração do percentual de gastos em ASPS:

Tabela 7 - Apuração de gastos com ASPS

Apuração Final com ASPS	
Descrição	Valor
(BC) Base de Cálculo (art. 198, §2º, III, da CRFB/1988)	R\$ 5.291.015.049,04
Apuração Final da ASPS	R\$ 764.535.206,05
+ Glosas Desconsideradas - Atributo Ontológico	R\$ 50.017.289,48
+ Glosas Desconsideradas - Atributo Financeiro	R\$ 232.455.908,12
= Apuração Final ASPS – Reexame	R\$ 1.047.008.403,65
Percentual de recursos aplicados em ASPS	19,79%

Fonte: Tabela elaborada pela Unidade Técnica com adaptação na última linha para alterar a menção de MDE (erro formal) para ASPS

Desse modo, à fl. 73 da peça 133, a Unidade Técnica apurou o percentual de 19,79% de aplicação em ASPS, atendendo ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República de 1988, no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, e na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012.

Conforme mencionei, a Unidade Técnica, para fins de apuração da aplicação do percentual mínimo previsto constitucionalmente para as despesas com ASPS, considerou apenas as despesas que cumpriram, cumulativamente, os atributos ontológico e financeiro, que, em síntese, correspondem, respectivamente, à compatibilização do objeto da despesa a ações consideradas como ASPS, de acordo com a legislação pertinente, e à comprovação de que os recursos utilizados para o pagamento são provenientes, necessariamente, da base de cálculo predeterminada, que, no caso, corresponde aos impostos e às transferências constitucionais e legais.

Nessa perspectiva, de acordo com o entendimento da Unidade Técnica, ainda que indubitavelmente comprovado que o objeto da despesa seja compatível com a aplicação em ASPS, ausente a manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos

com fins determinados ou mesmo de controle capaz de segregar os recursos ordinários do tesouro com os provenientes de outras fontes, como os vinculados, resta inviabilizado o cômputo da despesa na destinação do percentual mínimo previsto constitucionalmente.

Dessa forma, a Unidade Técnica apresentou o relatório de exclusões de gastos em ASPS por inobservância ao atributo ontológico da despesa, à peça 30. Dele, constavam 10 itens com a respectiva descrição do empenho no Sicom, número dos empenhos glosados, valor e justificativa. Segundo o estudo inicial, o valor de R\$ 152.209.801,66 teria sido glosado por inobservância ao atributo ontológico da despesa, consoante discriminado:

Tabela 8 - Relatório de exclusões por descumprimento do atributo ontológico

Número	Descrição no Sicom	Valor Pago Total	Outras Baixas Total
Item 1	Aquisição de microcomputadores	R\$ 183.141,96	R\$ 0,00
Item 2	Contratação de serviços técnicos especializados	R\$ 85.966,69	R\$ 0,00
Item 3	Desenvolvimento/implantação de políticas de saúde	R\$ 2.463.358,39	R\$ 636.641,61
Item 4	Multa de INSS	R\$ 3.015,56	R\$ 0,00
Item 5	Multa de INSS	R\$ 136,13	R\$ 0,00
Item 6	Despesas com a prestação de serviços	R\$ 17.000.000,00	R\$ 0,00
Item 7	Encargos e multa por atraso no pagamento de INSS	R\$ 44.312,96	R\$ 0,00
Item 8	Multa de INSS – Plantões médicos	R\$ 90,68	R\$ 0,00
Item 9	Despesas com o contrato administrativo	R\$ 99.044.956,85	R\$ 0,00
Item 10	Despesas com o INSS - contrato administrativo	R\$ 32.744.394,49	R\$ 3.786,34
Total		R\$ 151.569.373,71	R\$ 640.427,95
TOTAL	Valor total glosado	R\$ 152.209.801,66	

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Exclusões – ASPS, apresentado pela Unidade Técnica, à peça 30

Após o exame das considerações do defendente em relação a estas glosas, a Unidade Técnica entendeu que o valor relativo aos itens n. 1, 2, 6 e 10, no total de R\$ 50.017.289,48, poderia ser considerado na apuração do percentual, por terem sido comprovadamente destinados às ASPS e, em contrapartida, opinou pela manutenção da glosa dos valores referentes aos itens 3, 4, 5, 7 e 8, no total de R\$ 3.100.000,00, por entender que, de fato, não cumpriram com o atributo ontológico da despesa, posicionamento que ratifico.

Já no que toca ao item 9, no valor de R\$ 99.044.956,85, opinou pela manutenção da glosa ao argumento de que, por mais que se enquadrasse nas atividades pertinentes às ASPS, a despesa não teria cumprido o atributo financeiro.

Ainda por esse mesmo motivo, desconsiderou as despesas pagas por meio das contas bancárias em que também transitaram recursos não integrantes da base de cálculo de referência, no valor total de R\$ 346.219.681,25, consoante descrito a seguir:

Tabela 9 - Exclusões por descumprimento do atributo financeiro

Item	Conta bancária	Valor Pago
Item 1	3300-6	R\$ 11.270.000,00
Item 2	3300-6-,5300-7-	R\$ 19.260.000,00
Item 3	5300-7-	R\$ 79.870.682,22
Item 4	6071130-2-,6071134-5-	R\$ 2.468.912,40
Item 5	6071134-5-	R\$ 231.864.671,02
Item 6	6071134-5-,6624005-0-	R\$ 278.822,51
Item 7	6071134-5-,6648-6-FMS ROT	R\$ 591.237,10
Item 8	6624005-0-	R\$ 593.240,00

Item 9	8564-2-FMS BH FNS BLAMAC	R\$ 22.116,00
Valor total glosado		R\$ 346.219.681,25

Fonte: Elaboração própria a partir da 'Tabela 7.25 Contas Bancárias Saúde 2017 – Glosas', do Relatório da Macrogestão das Contas de Governo do Município de Belo Horizonte, fl. 303 da peça 25

Após análise dos argumentos do defendente acerca destas glosas, a Unidade Técnica concluiu que o valor de R\$ 232.455.908,12, oriundo do somatório dos itens 5 e 7, poderia ser considerado no cálculo, por ter sido possível comprovar a observância do atributo financeiro, posicionamento que ratifico.

Por outro lado, entendeu que deveria persistir a glosa no valor de R\$ 113.763.773,13, dos itens 1, 2, 3, 4, 6, 8 e 9, dada a impossibilidade de segregar os recursos ordinários do tesouro com os provenientes de outras fontes.

Dessa forma, glosou o valor total de R\$ 212.808.729,98 de despesas que não teriam cumprido o atributo financeiro, ainda que comprovadamente tenha apurado que tais despesas foram destinadas a atividades pertinentes às ASPS, sendo R\$ 99.044.956,85, que inicialmente havia glosado pelo atributo ontológico, e R\$ 113.763.773,13, que foi glosado desde a análise inicial por inobservância ao atributo financeiro.

De início, imperioso salientar que restou consignado que o Município não dispunha de controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, de modo que todas as operações de pagamento foram realizadas numa única fonte, independentemente da origem dos recursos que lastrearam a operação, o que prejudicou a adequada identificação da fonte de recursos utilizados.

Cumpra registrar que não se desconhece que a Lei Complementar n. 101/2000, notadamente nos arts. 8º e 50, inciso I, impõe aos entes públicos a necessidade do controle da execução orçamentária por fonte de recursos, tampouco a imprescindibilidade de manutenção de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos afetos a finalidades determinadas, com o objetivo de assegurar a distinção daquelas que movimentam recursos livres das que manejam recursos vinculados, sobretudo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos e que, no presente caso, possibilitariam a efetiva apuração do percentual mínimo constitucional de aplicação em ASPS.

Entretanto, é preciso reconhecer que os mecanismos de controle adotados pela administração passam por constantes alterações e adaptações com vistas à padronização e o aprimoramento da contabilidade pública, como instrumento de uma gestão planejada, transparente e responsável. Tanto é assim que alguns procedimentos contábeis, embora necessários para o fiel cumprimento da lei, estão sendo implantados paulatinamente, a fim de permitir que os entes controlados e os órgãos de controle possam se ajustar a tais exigências.

Um exemplo da situação delineada é o próprio exame da execução orçamentária por fonte de recursos, o qual só passou a integrar o escopo de análise das prestações de contas do chefe do Poder Executivo Municipal por esta Corte no exercício de 2016, quando a verificação do cumprimento do art. 8º da Lei Complementar n. 101/200 foi inserida na Ordem de Serviço TCEMG n. 1/2017.

In casu, tendo em vista que a apuração do percentual de aplicação do percentual mínimo constitucional em ASPS restou prejudicada e que a inobservância do percentual de destinação de recursos em ASPS representa irregularidade que pode ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas, sobretudo no contexto das alterações promovidas na Lindb, torna-se imperioso delimitar e analisar as condutas praticadas pelo prefeito municipal, bem como as circunstâncias fáticas e jurídicas que impactaram a atuação administrativa, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º, do mencionado diploma legal.

Consoante argumentação da defesa, ratificada pela Unidade Técnica, a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos consistia em prática corriqueira do Município, proveniente das gestões anteriores que alegavam dificuldade operacional para sanar a inconsistência. Justamente por essa razão, está em trâmite nesta Corte o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, processo n. 1058474, entre este Tribunal e o responsável pela presente prestação de contas, o Sr. Alexandre Kalil, cujo objetivo engloba a regularização, no banco de dados do Sicom, das informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município, incluída a conclusão de sistema de controle das disponibilidades e das transações financeiras diretamente envolvidas com a gestão por fonte de recursos.

Frisa-se que a formalização do mencionado TAG não implica afastamento da obrigatoriedade constitucional de aplicação de percentual mínimo de recursos em ASPS, pelo contrário, impõe obrigação ao Município no sentido de que este deverá demonstrar a referida aplicação por outros meios, consoante texto previsto na própria minuta do referido termo, e, principalmente, indica que o prefeito municipal tomou medidas para regularização da inconsistência.

Além disso, confirmei a partir do Relatório de Macrogestão, referente ao exercício de 2019, peça 2 do processo n. 1095367, no SGAP, que não foi feita qualquer observação pela Unidade Técnica quanto à ausência de controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos na análise referente ao mencionado exercício, pelo que é possível inferir, assim como mencionado pelo responsável e ratificado pela Unidade Técnica e Ministério Público de Contas, que a irregularidade foi sanada a partir de 2019.

Registre-se, mais uma vez, que a Unidade Técnica opinou pela glosa de despesas que o Município comprovou ter destinado às hipóteses específicas previstas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012, haja vista o descumprimento do atributo financeiro, já que os empenhos foram pagos em contas bancárias que movimentaram recursos vinculados, ainda que indiretamente, o que teria impossibilitado a verificação de que o pagamento dos empenhos foi realizado por recursos integrantes da base de cálculo de aplicação em ASPS. Não obstante, da mesma forma que não restou comprovado que o pagamento se deu com recursos próprios, também não restou consignada a conclusão inversa, isto é, que os empenhos foram pagos com recursos estranhos à base de cálculo, pelo que entendo que permanece dúvida razoável sobre a possibilidade de elegibilidade de tais despesas como ASPS.

Destaca-se que na recente decisão proferida por este Tribunal no processo n. 988018, relativo à prestação de contas de Belo Horizonte do exercício de 2015, apreciado pela Primeira Câmara em 25/5/2021, esta Corte decidiu pela inclusão das despesas que não teriam cumprido o atributo financeiro, haja vista a existência de precedentes deste Tribunal que as teriam considerado na composição do índice, e, ainda, em razão do fato de que as contas bancárias utilizadas para seu pagamento movimentaram, em sua maioria, recursos pertinentes à base de cálculo da MDE, pelo que entendeu a existência de dúvida razoável sobre a possibilidade ou não de incluí-las. Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do voto-vista proferido pelo conselheiro Sebastião Helvecio, que foi posteriormente acolhido pelo relator, conselheiro Durval Ângelo:

[...]

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:

[...]

(Prestação de Contas Municipal n. 988018, relator conselheiro Durval Ângelo, Sessão da Primeira Câmara de 25/5/2021) (grifo nosso)

Dessa forma, no mesmo sentido do posicionamento evidenciado no tópico 2.2.7.2.2.3, relativo à aplicação de recursos na MDE, considerando as circunstâncias do caso concreto e, ainda, os precedentes desta Corte, entendo que não se mostra razoável glosar valores das despesas que não cumpriram o atributo financeiro, dada a impossibilidade de afirmar que as despesas empenhadas não foram pagas com recursos ordinários do tesouro, motivo pelo qual considero que a composição do percentual de destinação dos recursos às ASPS deve ser o seguinte:

Receita Base de Cálculo (art. 198, § 2º, inciso III da CR/88)	R\$ 5.291.015.049,04
Apuração final da Unidade Técnica (a)	R\$ 1.047.008.403,65
Despesas que não cumpriram o atributo financeiro (b)	R\$ 212.808.729,98
Total aplicado (a + b)	R\$ 1.259.817.133,63
Percentual de aplicação em relação à base de cálculo	23,81%

Diante do exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica, proponho que, para fins de emissão do presente parecer prévio, seja considerado que foram aplicados em ASPS 23,81% da receita base de cálculo, em observância ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República, e no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012.

Não obstante, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º, da Lindb, diante das circunstâncias do caso concreto, entendo que a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos prejudicou a apuração do percentual mínimo aplicado em ASPS, devendo, portanto, ensejar ressalva nas contas analisadas, uma vez que consistiu em prática indevida proveniente de gestões anteriores, que não resultou dano ao erário, mas que foi comprovadamente sanada no exercício de 2019.

Por fim, tendo em vista os apontamentos efetuados pela Unidade Técnica, proponho recomendar ao gestor que empenhe e pague as despesas com as ASPS utilizando-se somente as fontes de receitas 102 e 202; movimente os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identifique e escriture de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008.

2.2.7.4 Despesas totais com pessoal

Conforme apurado pela Unidade Técnica, as despesas totais com pessoal corresponderam a 41,50% da receita base de cálculo, sendo 40,03% com o Poder Executivo e 1,47% com o Poder Legislativo, cumprindo o disposto no art. 19, inciso III, e no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar n. 101/2000, conforme fls. 304 a 309 da peça 25.

À fl. 307 da peça 25, a Unidade Técnica apontou que foram identificados 39 empenhos oriundos do Poder Executivo, originalmente classificados pelo Município como Serviços Médicos e Odontológicos (3.3.90.36.26), que, na verdade, deveriam ter sido classificados como Outras Despesas com Pessoal Decorrentes de Terceirização (3.3.90.34). Dessa forma, salientou que promoveu a reclassificação das despesas, o que ensejou um acréscimo de R\$ 10.785.598,00 às despesas com pessoal do Poder Executivo, conforme explicitado no Relatório de Adições das Despesas com Pessoal. Ademais, mencionou que o valor das Outras Despesas com Pessoal Decorrentes de Terceirização (3.3.90.34), após a referida inclusão, passou a ser de R\$ 195.560.563,84.

2.2.7.5 Relatório do Controle Interno

A Unidade Técnica afirmou que o Relatório do Controle Interno abordou todos os tópicos exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o art. 2º, *caput* e § 2º, o art. 3º, § 6º, e o art. 4º, *caput*, todos da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017. Mencionou que, em seu relatório, a Controladoria-Geral do Município – CTGM opinou pela regularidade da inscrição de restos a pagar, dos limites e condições para a realização de despesa com pessoal, bem como dos repasses mensais de recursos ao Poder Legislativo. A CTGM opinou, ainda, pela regularidade dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na MDE e em ASPS, tendo apurado 25,92% e 23,17% da receita base de cálculo, respectivamente. Vale mencionar que a metodologia de cálculo adotada pela CTGM divergiu daquela adotada pela Unidade Técnica, fl. 309 da peça 25.

Em seguida, à fl. 316 da peça 25, destacou alguns aspectos do mencionado relatório que demandariam esclarecimentos por parte da CTGM.

Salientou que, de acordo com a CTGM, o acompanhamento das metas do PPA e da LOA permitiria avaliar os resultados e revisar, no que couber, os critérios de estabelecimento e execução das mencionadas metas, sendo que uma boa metodologia de apuração permitiria o retorno necessário para a melhoria da gestão governamental.

Pontuou que, em relação às receitas, a CTGM ressaltou os impactos das variações percentuais na expectativa de arrecadação entre exercícios financeiros, ocasionadas pela sazonalidade, como aconteceu em 2016, em que a Receita Patrimonial e Outras Receitas, por exemplo, tiveram ingressos atípicos que impactaram positivamente o resultado daquele exercício, enquanto em 2017, em contrapartida, houve redução desses dois grupos de receitas.

Nesse sentido, asseverou que como as sazonalidades também podem refletir no montante anual das despesas em comparação aos anos anteriores e considerando o déficit orçamentário verificado, a CTGM recomendou que o Município trabalhasse no sentido de buscar a boa gestão e o estabelecimento de metodologias de acompanhamento da previsão e execução da receita e despesa, mensalmente, com vistas à avaliação de resultados.

Outrossim, a Unidade Técnica consignou que a CTGM afirmou que atuará para que o Município continue envidando esforços com vistas à apuração e à determinação da melhor forma de controle da execução e da previsão orçamentárias, com a definição de critérios que permitam obter a menor distorção possível e garantir resultados orçamentários e financeiros positivos em cada exercício.

Por fim, a Unidade Técnica pontuou que a CTGM não apresentou uma solução metodológica, tampouco informou o que está sendo desenvolvido para o aperfeiçoamento da elaboração de metas, indicadores e para o acompanhamento da execução dos programas governamentais.

Assim, propôs a recomendação para que, nos próximos relatórios, a CTGM explicitasse as ações que representam os esforços empreendidos pelo Município para minimizar as distorções identificadas no orçamento municipal e que impactam os indicadores atualmente utilizados, posicionamento que ratifico. Ainda, que informe se foram estabelecidos novos critérios para avaliação das regras para a manutenção ou não de restos a pagar inscritos, tendo em vista o impacto deste no controle das disponibilidades financeiras, posicionamento que também ratifico.

Dessa forma, proponho recomendar à CTGM que, no relatório referente à prestação de contas do exercício de 2021, explicitasse as ações empreendidas pelo Município com vistas a minimizar as distorções identificadas no orçamento municipal, bem como informe se foram estabelecidos novos critérios para avaliação das regras para a manutenção ou não de restos a pagar inscritos.

Nesse contexto, a Unidade Técnica, propôs, ainda, que nos próximos relatórios, a CTGM aborde os seguintes pontos:

- a) se há conclusões quanto a eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial que traduza uma avaliação efetiva da gestão do prefeito;
- b) a metodologia utilizada para aferição dos índices de aplicação em MDE e em ASPS, notadamente quanto ao quesito educação, no que tange à aderência ao art. 160 da Lei Orgânica Municipal;
- c) como se processam as avaliações de risco na execução dos serviços realizados pelas entidades de direito privado, especialmente nos serviços continuados; e
- d) se há uma avaliação quantitativa e qualitativa do custo das operações e dos serviços ofertados por meio de parcerias, explicitando-se os parâmetros adotados.

Compulsando o Relatório do Controle Interno constante do Sicom, verifiquei que, em que pese constar a partir da página 145 parecer conclusivo da CTGM, em que esta opinou pela regularidade dos restos a pagar, dos limites e condições para a realização de despesa com pessoal, dos repasses de recursos ao Poder Legislativo e da destinação dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em MDE e ASPS, não houve expressa menção do referido órgão quanto à aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei Complementar n. 102/2008.

Diante do exposto, proponho recomendar à CTGM que, ao elaborar o relatório de sua competência, se manifeste expressamente pela aprovação, aprovação com ressalvas, ou rejeição das contas, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei Complementar n. 102/2008.

2.2.7.6 Plano Nacional de Educação – PNE

2.2.7.6.1 Meta 1 do Plano Nacional de Educação

A Unidade Técnica apontou que a Administração não cumpriu integralmente a Meta 1 do PNE no tocante à universalização da educação pré-escolar das crianças de 4 a 5 anos de idade, no prazo estabelecido (exercício de 2016), tendo alcançado 88,18% da meta, conforme fl. 310 da peça 25.

Ademais, conforme fl. 311 da peça 25, a Unidade Técnica afirmou que, quanto à oferta da educação infantil em creches, o Município alcançou 39,46% do público-alvo, até o exercício de 2017, sendo que deverá atingir no mínimo 50% das crianças de até 3 anos de idade até 2024,

consoante disposto na Lei n. 13.005/2014. Assim, recomendou ao gestor a adoção de políticas públicas que viabilizem o cumprimento da Meta 1 do PNE.

Tendo em vista que o prazo da Meta 1 do PNE encontra-se expirado, no que tange à universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos, proponho recomendar ao gestor que adote políticas públicas imediatas para cumprimento da Lei n. 13.005/2014.

Com relação à meta de ampliação da oferta de educação infantil em creches, proponho recomendar ao gestor que continue a envidar esforços para cumprir a Lei n. 13.005/2014, pois até 2024 o Município deve ofertar creche para, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade.

2.2.7.6.2 Meta 18 do Plano Nacional de Educação

Quanto à Meta 18 do PNE, que trata da observância do piso salarial nacional, à fl. 311 da peça 25, a Unidade Técnica apontou que o Município observou o previsto na Lei Federal n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 31/2017, em cumprimento ao art. 206, inciso VIII, da Constituição da República.

2.2.7.7 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

A Unidade Técnica destacou que a agregação dos resultados do IEGM à análise das prestações de contas municipais amplia o conhecimento dos prefeitos, dos vereadores e dos munícipes sobre os resultados das ações da gestão pública, possibilitando possíveis correções de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social ao evidenciar a correspondência entre as ações dos governos municipais e as demandas da sociedade.

O IEGM, agregado à análise da Unidade Técnica, tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas públicas desenvolvidas nas dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. Os dados para o cálculo do índice foram obtidos por meio de questionário aplicado anualmente aos jurisdicionados e por outros sistemas internos. A metodologia adotada nacionalmente para atribuição de notas e enquadramento nas faixas de resultado (A, B+, B, C+ e C) obedece a critérios pré-estabelecidos.

As notas por dimensão enquadram-se nas faixas “Altamente efetiva” (nota A), “Muito efetiva” (nota B+), “Efetiva” (nota B), “Em fase de adequação” (nota C+) e “Baixo nível de adequação” (nota C).

Assim, a performance da gestão com relação ao IEGM, com vistas à sustentação dos resultados, avanço ou retrocesso, pode ser constatada pelos resultados alcançados pelo Município, no período de 2015 a 2017, que se encontram evidenciados na tabela a seguir:

Tabela 10 - Resultado do IEGM, Belo Horizonte, 2015-2017

Exercícios	2015	2016	2017
Resultado final	C	C+	C+

No exercício de 2017, o resultado final do IEGM se manteve estável em comparação ao aferido em 2016, visto que a nota permaneceu “C+”, na faixa “Em fase de adequação”, pois foi apurado o IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima. Contudo, vale destacar que o IEGM apresentou melhora se comparado ao exercício de 2015, em que a nota alcançada foi “C” e se enquadrou na faixa “Baixo Nível de adequação”, pois foi apurado o IEGM menor que 50,0%.

Analisando as notas por dimensão, o Município enquadrou-se na faixa “Muito efetiva” (nota B+) para os índices Cidade, Governança em Tecnologia da Informação e Saúde; na faixa

“Efetiva” (nota B) para os índices Ambiente e Educação e na faixa “Baixo nível de adequação” (nota C) para os índices Fiscal e Planejamento, conforme fl. 312 da peça 25.

Diante do exposto, proponho recomendar à Administração Municipal que envide esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C no IEGM, isto é, Fiscal e Planejamento.

Vale acrescentar que a partir de consulta no PCA Análise foi possível avaliar especificamente as dimensões educação e saúde, que apresentaram o seguinte resultado sintetizado:

Tabela 11 – Dimensões Educação e Saúde do IEGM, 2015-2017

Exercícios	2015	2016	2017
Educação	C	C+	B
Saúde	B+	B	B+

Ressalta-se que a dimensão educação apresentou melhora durante todo o período analisado, tendo saído da faixa “Baixo nível de adequação” em 2015 para a “Efetiva” em 2017. A dimensão saúde, por sua vez, permaneceu entre as faixas “Muito Efetiva” e “Efetiva” durante o período analisado.

Ainda na perspectiva de indicadores qualitativos da educação, cabe mencionar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb da rede municipal de ensino de Belo Horizonte, divulgado pelo Ministério da Educação¹:

Tabela 12 – Ideb da rede municipal de ensino de Belo Horizonte, 2005-2017

Exercícios	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
5º ano	4.6	4.4	5.3	5.6	5.7	6.1	6.3
9º ano	3.7	3.4	3.8	4.5	4.5	4.8	4.9

Fonte: Sítio eletrônico <http://ideb.inep.gov.br/>

Constata-se que, de forma geral, houve uma melhoria do Ideb da rede municipal de ensino de Belo Horizonte entre os exercícios de 2005 a 2017.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja acolhida a preliminar relativa à regularidade de representação do responsável pela Procuradoria-Geral do Município.

No mérito, proponho a emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal Belo Horizonte, no exercício de 2017, Sr. Alexandre Kalil, nos termos do art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, e do art. 240, inciso II, da Resolução TCEMG n. 12/2008, tendo em vista a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, o que prejudicou a apuração do percentual mínimo de destinação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, nos termos da fundamentação.

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.

¹O Ideb é um indicador de qualidade educacional resultado do produto entre o desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtidos por estudantes ao final das etapas de ensino do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio e o rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino). As informações encontram-se disponíveis no endereço eletrônico: <http://ideb.inep.gov.br/>.

Diante das constatações feitas nestes autos, proponho a emissão das seguintes recomendações ao responsável pelo Setor de Contabilidade:

- aprimorar o controle das disponibilidades financeiras, a partir da observância ao mecanismo de destinação de recursos ou fonte de recursos desde a elaboração do orçamento até a sua execução, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- identificar a composição das contas integrantes da Demonstração dos Fluxos de Caixa, com vistas à transparência das ações e dos respectivos resultados, facilitação da responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, bem como ao favorecimento do controle social;
- atentar ao registro correto dos decretos de créditos adicionais e de alterações orçamentárias no Sicom nos próximos exercícios.

Ademais, proponho a emissão das seguintes recomendações ao prefeito municipal:

- observar, ao elaborar o Demonstrativo das Metas Anuais e apurar os respectivos resultados primário e nominal, os critérios e a metodologia de cálculo estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000 e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- observar a Consulta TCEMG n. 932477/2014 e a Portaria do Ministério da Saúde n. 3.992/2017, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes incompatíveis;
- empenhar e pagar as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008;
- empenhar e pagar as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS utilizando-se somente das fontes de receitas 102 e 202; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008;
- planejar adequadamente a gestão municipal, objetivando o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE, referente à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e à ampliação da oferta de educação infantil em creches, tendo em vista o estabelecido na Lei Federal n. 13.005/2014;
- envidar esforços para o aprimoramento das dimensões que obtiveram nota C+ no IEGM, isto é, Fiscal e Planejamento;

Proponho, ainda, a emissão das seguintes recomendações à Controladoria-Geral do Município:

- acompanhar a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-a de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;

- manifeste-se expressamente, ao elaborar seu relatório, pela aprovação, aprovação com ressalvas, ou rejeição das contas, nos termos do art. 42, § 3º, da Lei Complementar n. 102/2008;
- explicitar, no relatório referente à prestação de contas do exercício de 2021, as ações empreendidas pelo Município com vistas a minimizar as distorções identificadas no orçamento municipal, bem como informar se foram estabelecidos novos critérios para avaliação das regras para a manutenção ou não de restos a pagar inscritos.

Ademais, proponho determinar a remessa de cópia do parecer prévio que vier a ser proferido à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da atual redação do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável e, ainda, tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Peço vista dos autos.

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 9/8/2022**

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade do sr. Alexandre Kalil, prefeito do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício financeiro de 2017, sob a relatoria do conselheiro substituto Adonias Monteiro.

Na sessão do Colegiado da Primeira Câmara de 14/12/2021, no tocante ao mérito, a conclusão da proposta de voto do relator foi vazada nos seguintes termos:

No mérito, proponho a emissão de Parecer Prévio pela **aprovação com ressalvas das contas** do gestor responsável pela Prefeitura Municipal Belo Horizonte, no exercício de 2017, Sr. Alexandre Kalil, nos termos do art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, e do art. 240, inciso II, da Resolução TCEMG n. 12/2008, tendo em vista a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, o que prejudicou a apuração do percentual mínimo de destinação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, nos termos da fundamentação. (G.N.)

(...)

Ademais, proponho a emissão das seguintes recomendações ao prefeito municipal:

(...)

- empenhar e pagar as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 1º, §§ 6º e 8º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008;

- empenhar e pagar as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS utilizando-se somente das fontes de receitas 102 e 202; movimentar os recursos correspondentes em conta corrente bancária específica; identificar e escriturar de forma individualizada por fonte (recursos que integram a Receita Base de Cálculo - RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na Instrução Normativa TCEMG n. 5/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece a Lei n. 8.080/1990, a Lei Complementar n. 141/2012 e os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008;

(...)

Ademais, proponho determinar a remessa de cópia do parecer prévio que vier a ser proferido à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da atual redação do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Neste ponto aqui, senhor Presidente, senhores Conselheiros, é interessante esclarecer que é uma questão que já foi tratada algumas vezes pela Casa, mas eu fiz um estudo aprofundado dessa matéria em relação ao critério de conformidade, que deve ser aplicado às contas do Município de Belo Horizonte em relação aos gastos com o MDE, se são os 25% do art. 212 da Constituição Federal ou se são esses 30% em educação que consta nessa atual redação do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Eu estou demonstrando na proposta de voto que o próprio Supremo Tribunal Federal já considerou, em diversas oportunidades, inconstitucionais dispositivos de constituições estaduais que estabelecem um percentual superior a esses 25% contidos na Constituição da República. E também, o nosso Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também já considerou inconstitucionais dispositivos de leis orgânicas municipais que dispunham de um percentual acima do previsto de 25 % na Constituição da República.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável e, ainda, tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental, arquivem-se os autos. (G.N)

Os conselheiros José Alves Viana e Durval Ângelo acolheram a proposta de voto do relator e, na sequência, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registro que pedi vista dos autos, principalmente, porque ainda não tinha sido homologado pelo Tribunal Pleno o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) nº 1.058.474, cujo escopo e respectiva homologação nos moldes propostos pelo Município de Belo Horizonte poderiam interferir diretamente na formação do meu juízo sobre questões tratadas na prestação de contas ora em exame.

É que apontamentos feitos pela unidade técnica na análise das contas abordaram de forma direta questões que compunham, também, o escopo da proposta de celebração do citado TAG, que foi homologado, por maioria de votos, na sessão do Tribunal Pleno de 29/6/2022.

Dessa forma, passo a analisar os aspectos a seguir destacados, que considero relevantes para formação do meu convencimento sobre as contas em apreciação, à luz das disposições e compromissos consolidados no referido TAG, as quais se tornaram válidas e plenamente eficazes.

II.1) Item 2.2.7.1 – Abertura, execução e alterações dos créditos orçamentários e adicionais (fls. 41 a 45 da peça nº 137)

- Realização de despesas excedentes ao crédito orçamentário até a modalidade de aplicação – Art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964 (R\$2.974.527,77)

Na proposta de voto, fl. 41 da peça nº 137, consta que o estudo técnico teria apurado que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, em exame analítico dos créditos orçamentários até a modalidade de aplicação, foi constatada a realização de despesa excedente no valor de R\$2.974.527,77 (dois milhões novecentos e setenta e quatro mil quinhentos e vinte e sete reais e setenta e sete centavos), em afronta ao disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

A unidade técnica, à fl. 272 da peça nº 25, discorreu que, na apuração do cumprimento do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, ao confrontar os valores atualizados das despesas e os respectivos empenhos, verificou que as alterações orçamentárias impactaram o controle por fonte/destinação de recursos previsto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visto que o referido controle está associado aos créditos orçamentários como mecanismo integrador entre as receitas e despesas, consoante estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Mcasp.

Dessa forma, a unidade técnica, à fl. 273 da peça nº 25, concluiu que, ao descumprir o disposto no citado art. 59, o Município de Belo Horizonte violou, também, o parágrafo único do art. 8º da LRF, tendo em vista a realização de despesa excedente no valor R\$3.332.438,78 (três milhões trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos), devido à ausência de disponibilidades para fazer frente à totalidade das despesas a serem custeadas pelas fontes de recursos.

Acerca dessa ocorrência, o defendente alegou que o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom não recebe as realocações de acréscimos e decréscimos realizadas pelo município no Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF, relativos às Unidades Administrativas e às fontes específicas de recursos de uso interno da Prefeitura no arquivo do Acompanhamento Orçamentário, apesar de o inteiro teor dos atos administrativos ter sido enviado mensalmente

por meio do arquivo de Legislação de Caráter Financeiro durante o exercício financeiro de 2017.

Ressaltou que não houve problema no processamento de despesa fiscal sem cobertura de crédito orçamentário e, para comprovar tal alegação, anexou o relatório “Controle de Abertura de Créditos Adicionais”, peças nº 38, 39, 40, 41, 43 e 44, em que constavam a posição da movimentação de créditos orçamentários, bem como das despesas empenhadas e liquidadas e, ainda, saldo orçamentário a empenhar.

Depois de analisar a documentação apresentada, conforme relatório à fl. 34 da peça nº 133, a unidade técnica afirmou que, embora a defesa assegure a existência de dotação orçamentária suficiente nas rubricas constantes à peça nº 131, não foi possível identificar quais atos administrativos de realocação de créditos orçamentários modificaram as unidades administrativas, elementos de despesas, subações e fontes e destinações de recursos.

Diante disso, concluiu que a documentação juntada não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no relatório de despesa excedente, razão pela qual manteve a irregularidade, em virtude da realização de despesas acima dos créditos concedidos, no valor de R\$2.974.527,77 (dois milhões novecentos e setenta e quatro mil quinhentos e vinte e sete reais e setenta e sete centavos), em afronta ao disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e de R\$3.332.438,78 (três milhões trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos), em descumprimento ao parágrafo único do art. 8º da LRF.

O relator, não obstante reconhecer que houve infringência aos referidos dispositivos legais, propôs que fosse aplicado o princípio da insignificância ao caso concreto e desconsiderado o apontamento, porquanto os valores representam, respectivamente, apenas 0,026% (vinte e seis milésimos por cento) e 0,029% (vinte e nove milésimos por cento) dos créditos concedidos no exercício, os quais montam R\$11.580.284.244,00 (onze bilhões quinhentos e oitenta milhões duzentos e oitenta e quatro mil e duzentos e quarenta e quatro reais).

Sobre o tema, considero pertinente salientar que, no item VII do Termo de Ajustamento de Gestão nº 1.058.474, foi assumido o seguinte compromisso:

Compromisso assumido

VII.1 Na análise dos créditos orçamentários, deverão ser consideradas as substituições de fonte de recurso que porventura tenha ocorrido, por tratar-se de evento restrito ao crédito orçamentário, não trazendo prejuízo ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000, conforme verificado através da vinculação das fontes às contas bancárias.

Prazo

Condicionado à deliberação do Tribunal Pleno, conforme estatui o §9º, artigo 5º, da Resolução nº 14/2014

Como abordado em minha manifestação proferida nos autos daquele processo, o objetivo do compromisso era de, tão somente, regularizar as possíveis ocorrências tratadas nos autos das prestações de contas dos exercícios financeiros de 2017 a 2020, relacionadas, precipuamente, à realização de despesa excedente ao crédito orçamentário, que, em princípio, teria resultado na violação do art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, ora em análise.

Também no compromisso VIII, caberia ao Tribunal aceitar os “relatórios disponibilizados em inteiro teor referentes a atos administrativos e decretos de crédito adicional para fins de comprovação da legalidade dos trâmites na movimentação do crédito orçamentário nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020”, nestes termos:

Compromisso assumido

VIII.1) Na análise dos créditos orçamentários, deverão ser considerados os atos administrativos e os decretos de crédito adicional enviados em inteiro teor a partir dos relatórios extraídos do Sistema Orçamentário Financeiro – SOF do Município e arquivos em excel para demonstração da não realização de despesas sem crédito aprovado.

Prazo

Condicionado à deliberação do Tribunal Pleno, conforme estatui o §9º, artigo 5º, da Resolução nº 14/2014.

Compromisso assumido

VIII.2) Na análise de Realocação de Recursos Orçamentário (art. 167, VI, da CRFB/88), deverão ser considerados os decretos de crédito adicional enviados em inteiro teor, para comprovação de fundamentação da abertura do crédito no art. 4º da Lei Orçamentária nº 11.014/2016 (LOA 2017).

Prazo

Condicionado à deliberação do Tribunal Pleno, conforme estatui o §9º, artigo 5º, da Resolução nº 14/2014

Denota-se, assim, que as cláusulas do TAG afetas ao tema em questão, aprovadas e homologadas pelo Tribunal Pleno, estabeleceram critérios a serem observados no exame das prestações de contas de 2017 a 2020.

Desse modo, no exame da prestação de contas devem ser aceitos “os atos administrativos e os decretos de crédito adicional enviados em inteiro teor a partir dos relatórios extraídos do Sistema Orçamentário Financeiro – SOF do município e arquivos em excel para demonstração da não realização de despesas sem crédito aprovado”. No entanto, a unidade técnica, depois da análise da defesa, consignou que tal documentação não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no relatório de despesa excedente.

Assim, ante a insuficiência de elementos capazes de formar meu convencimento, entendo prejudicado o exame concernente à realização de despesa excedente ao crédito orçamentário, afeta à determinação contida no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República, bem assim quanto à ausência de disponibilidades para fazer frente à totalidade das despesas a serem custeadas pelas fontes de recursos, relacionada ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

II.2) Item 2.2.7.2.2 - Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (fl. 46 da peça nº 137)

Conforme consignado na proposta de voto do relator, o estudo técnico inicial apurou que a aplicação de recursos na MDE representou 14,24% (quatorze vírgula vinte e quatro por cento) da receita base de cálculo, descumprindo o disposto no art. 212 da Constituição da República, no art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH e na Instrução Normativa TCEMG nº 5, de 2012.

Para tanto, no estudo técnico foi promovida a exclusão do valor de R\$54.901.021,56 (cinquenta e quatro milhões novecentos e um mil vinte e um reais e cinquenta e seis centavos), utilizados em atividades não pertinentes à MDE, bem assim de todos os pagamentos de empenhos realizados na fonte 101 mediante as contas correntes nº 6.000.265-4, 40.181-1, 6.071.352-6, 21.170-2 e 20.243-6, uma vez constatado que o município não obedeceu às normas de utilização de fonte e destinação estabelecidas pelo Sicom, bem como não manteve a escoreita segregação

dos recursos financeiros, resultando na ausência de controle financeiro na execução do pagamento.

O defendente alegou que os dados considerados no estudo técnico para apuração dos gastos com MDE estão em desconformidade com os dados da Prefeitura, visto que não havia controle dos saldos financeiros nas contas bancárias do município, por fonte de recursos, até o exercício de 2018, tendo tal controle sido implementado a partir de 2019, por meio da conta única, concluindo que o percentual aplicado em MDE teria sido de 26,69% (vinte e seis vírgula sessenta e nove por cento), fl. 50 da peça nº 137.

Nesse passo, solicitou que fosse considerada toda a despesa empenhada no exercício para efeito de apuração do percentual de aplicação na MDE, ao argumento de que o valor inscrito em restos a pagar estava respaldado em disponibilidade financeira, tendo sido inscrito o total de R\$157.407.572,23 (cento e cinquenta e sete milhões quatrocentos e sete mil quinhentos e setenta e dois reais e vinte e três centavos), já desconsideradas as exclusões automáticas do Sistema Orçamentário e Financeiro – SOF, em face da disponibilidade de caixa existente ao final do exercício.

Argumentou que a limitação de caracteres do Sicom no campo denominado “descrição do empenho” e a análise da descrição dos empenhos de maneira isolada prejudicaram as conclusões da unidade técnica, pois a análise isolada da referida descrição não permite a exata compreensão da natureza da despesa realizada e, para tanto, demonstrou diversas glosas com o intuito de comprovar a pertinência da despesa com a MDE.

Relativamente às fontes de recursos utilizadas para pagamento das despesas, o defendente apresentou relatórios que, segundo ele, esclarecem as transações financeiras apontadas no estudo técnico, salientando que, em janeiro de 2019, foram implantadas funcionalidades para controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos no município, em consonância com o estabelecido pelo Decreto Municipal nº 17.038, de 2018, e relatou que o objetivo foi justamente possibilitar a geração de todos os documentos e movimentos financeiros.

Da análise dos argumentos aduzidos, a unidade técnica considerou pertinente a inclusão nos gastos com MDE das despesas com água e esgoto, no montante de R\$13.887.435,42 (treze milhões oitocentos e oitenta e sete mil quatrocentos e trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos), e ratificou que o município não realizou a devida classificação da fonte de receita utilizada no pagamento, ao enviar os dados referentes ao exercício de 2017 por meio do Sicom (fl. 57 da peça nº 137).

Reforçou, assim, que todos os pagamentos realizados foram declarados na fonte de recursos 100, representativa dos recursos ordinários do tesouro, independentemente da fonte de origem dos recursos que lastrearam a operação, sendo evidenciada a coexistência de recursos de diversas fontes na mesma conta bancária, em afronta aos mecanismos de controle estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000, razão pela qual manteve as glosas relacionadas ao “atributo financeiro” (identificação da correta fonte de financiamento) dos gastos com MDE apuradas no exame inicial.

Nesse passo, apurou que o percentual de gastos com MDE foi de 14,50% (quatorze vírgula cinquenta por cento), inferior aos 25% (vinte e cinco por cento) estabelecidos no art. 212 da Constituição da República e dos 30% (trinta por cento) previstos no art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH, o que poderia ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Acerca do tema, o relator consignou em sua proposta de voto que o Termo de Ajustamento de Gestão nº 1.058.474, tem por objeto a regularização, no banco de dados do Sicom, das informações relativas à execução orçamentária e financeira do município, incluída a conclusão

de sistema de controle das disponibilidades e das transações financeiras diretamente envolvidas com a gestão por fonte de recursos.

Frisou que a formalização do mencionado instrumento não implicaria o afastamento da obrigatoriedade constitucional de aplicação de percentual mínimo de recursos na MDE, mas, ao contrário, impor a obrigação ao município de demonstrar a aplicação de recursos por outros meios de prova, consoante texto previsto na minuta do referido termo, indicando, assim, ter o prefeito municipal tomado medidas para regularização da inconsistência.

Destacou, contudo, que, na recente decisão prolatada nos autos do Processo nº 988.018, relativos à prestação de contas do prefeito de Belo Horizonte de 2015, apreciados pela Primeira Câmara em 25/5/2021, o Tribunal decidiu pela inclusão das despesas que não teriam cumprido o “atributo financeiro”, haja vista a existência de precedentes desta Corte que as teriam considerado na composição do índice, e, ainda, em razão do fato de que as contas bancárias utilizadas para pagamento movimentaram, em sua maioria, recursos pertinentes à base de cálculo da MDE, entendendo o Colegiado pela existência de dúvida razoável sobre a possibilidade ou não de incluí-las.

Dessa forma, considerando as circunstâncias do caso concreto e, ainda, os precedentes desta Corte, o relator entendeu que não seria razoável glosar valores das despesas que não cumpriram o “atributo financeiro”, dada a impossibilidade de afirmar que as despesas empenhadas não foram pagas com recursos ordinários do tesouro, motivo pelo qual considerou que o índice aplicado foi de 27,62% (vinte e sete vírgula sessenta e dois por cento), em cumprimento ao previsto na norma constitucional.

Não obstante, nos termos do *caput* e § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb), e enfatizando novamente as circunstâncias do caso concreto, entendeu que a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos prejudicou a apuração do percentual mínimo aplicado na MDE, o que deveria ensejar ressalva nas contas analisadas, por consistir em prática indevida proveniente de gestões anteriores. No entanto, tal prática não resultou dano ao erário e veio a ser comprovadamente sanada no exercício financeiro de 2019.

Sobre o tema, entendo que também para o caso em apreço é preciso reportar aos compromissos assumidos por meio do TAG. Isso porque o item II da Cláusula Segunda assim estabeleceu:

Compromisso assumido

II) Flexibilização provisória, pelo Tribunal, das fontes de recursos admitidas, para fins de emissão de parecer prévio dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, no cômputo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde

II.1) Na análise das Prestações de Contas Anuais do Governo do Município de Belo Horizonte, relativas aos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente, **deverão ser considerados os gastos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e em serviços públicos de saúde, a princípio escriturados na fonte 100**, deverá ser oportunizado ao Governo do Município de Belo Horizonte demonstrar tais gastos por outros meios.

Prazo

Condicionado à deliberação do Tribunal Pleno, conforme estatui o §9º, artigo 5º, da Resolução nº 14/2014. (G.N)

É dizer, os compromissos explicitados no TAG resultaram, a meu ver, em imposição ao Colegiado competente, para que, por ocasião da apreciação das contas de governo pertinentes ao período indicado, acatasse como válidas todas as despesas que, embora escrituradas

incorretamente na fonte de pagamento 100 – recursos ordinários, foram computadas como gastos aplicados na MDE – fonte 101.

Dessa forma, em face das disposições contidas no citado TAG, forçoso acatar o percentual de gastos apresentado pelo jurisdicionado. Diante disso, registro que, apesar de o relator ter considerado na proposta de voto o índice aplicado de 27,62% (vinte e sete vírgula sessenta e dois por cento), apurado depois da inclusão de todas as despesas escrituradas na fonte 100, a meu juízo, tal percentual deve se limitar ao montante de despesas registrado pelo próprio prefeito municipal, que, em sua defesa, admitiu que o índice de recursos aplicados em MDE foi de 26,69% (vinte e seis vírgula sessenta e nove por cento).

Assim, entendo que a aplicação de recursos em MDE foi de 26,69% (vinte e seis vírgula sessenta e nove por cento), observadas as cláusulas pactuadas no TAG, celebrado nos autos do Processo nº 1.058.474.

II.3) Item 2.2.7.3 - Aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (fl. 82 da peça nº 137)

A proposta de voto explicita que, no exame inicial, às fls. 293 a 303 da peça nº 25, foram abordadas as questões relativas às ASPS, tendo sido apurado o índice de 15,0686% (quinze vírgula zero seiscentos e oitenta e seis por cento) da receita base de cálculo, atendendo ao disposto no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição da República, no art. 7º da Lei Complementar nº 141, de 2012, e na Instrução Normativa TCEMG nº 5, de 2012.

Para tanto, o estudo técnico apurou, mediante o Sicom, que o município teria realizado despesas por meio de pagamentos e outras baixas, nos montantes de R\$118.824.979,22 (cento e dezoito milhões oitocentos e vinte e quatro mil novecentos e setenta e nove reais e vinte e dois centavos) e R\$636.641,61 (seiscentos e trinta e seis mil seiscentos e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), respectivamente, com atividades não pertinentes às ASPS, valores esses que foram excluídos do cômputo apresentado pelo prefeito municipal.

Na sequência, de forma idêntica à retratada na aplicação de recursos em MDE, a unidade técnica consignou que município não dispunha de controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos, pelo que se excluiu do cômputo das ASPS, todos os pagamentos de empenhos realizados na fonte 102, por meio contas correntes nº 6.071.130-2, 5.300- 7, 6.624.005-0, 8.564-2, 3.300-6, 6.071.135-5 e 6.648-6, por se tratar de fontes de recursos vinculadas não específicas da área da saúde.

De toda sorte, ainda que feitos os ajustes indicados, o percentual apurado atendeu ao mínimo legalmente estabelecido.

Os argumentos da defesa foram similares aos abordados na apuração do percentual de gastos com MDE, destacando-se, no entanto, que os gastos considerados na apuração do índice em ASPS estavam dissonantes daqueles apurados pelo município, em especial por não haver controle por fonte de recursos dos saldos financeiros das contas bancárias, controle que teria sido implementado em 2019.

Dessa forma, considerou que o valor empenhado e pago de R\$1.144.139.709,74 (um bilhão cento e quarenta e quatro milhões cento e trinta e nove mil setecentos e nove reais e setenta e quatro centavos) na saúde correspondeu a 21,62% (vinte e um vírgula sessenta e dois por cento) da receita base de cálculo, cumprindo-se o percentual mínimo constitucional (fl. 85 da peça nº 137).

Na oportunidade, detalhou cada uma das glosas formalizadas no estudo técnico e respectivas justificativas, para considerar plausível a correspondente inclusão no cômputo dos gastos com a saúde.

A unidade técnica acatou parcialmente os argumentos apresentados, incluindo, no novo cálculo, parte das glosas inicialmente efetuadas, no montante de R\$50.017.289,48 (cinquenta milhões dezoisete mil duzentos e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos), fl. 87 da peça nº 137.

No tocante ao registro das fontes de pagamento exclusivamente na fonte 100 – recursos ordinários, salientou que a própria defesa admitiu a ausência de controle dos saldos financeiros nas contas bancárias por fonte de recursos, o qual começou a ser realizado a partir de 2019, apesar de as normas de contabilização dos recursos arrecadados associados a despesas orçadas e executadas por meio do controle por fonte/destinação de recursos existirem desde 2009, conforme Mcasp.

Contudo, depois de detalhada análise, desconsiderou as glosas contestadas em virtude do “atributo financeiro” relativas às contas correntes nº 6.071.134-5 e 6.648-6, nos valores de R\$231.864.671,02 (duzentos e trinta e um milhões oitocentos e sessenta e quatro mil seiscientos e setenta e um reais e dois centavos) e R\$591.237,10 (quinhentos e noventa e um mil duzentos e trinta e sete reais e dez centavos), respectivamente (fl. 90 da peça nº 137).

Feitos os ajustes, o percentual de recursos aplicados em ASPs apurado pela unidade técnica passou a ser de 19,79% (dezenove vírgula setenta e nove por cento), fl. 90 da peça nº 137.

O relator consignou que, conforme admitido pela defesa e ratificado pela unidade técnica, a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos consistia em prática corriqueira do município, proveniente das gestões anteriores e, justamente por essa razão, encontrava-se em trâmite nesta Corte o TAG nº1.058.474, tendo a irregularidade sido sanada a partir de 2019.

Logo, nos mesmos moldes adotados na apuração dos recursos aplicados em MDE, considerando as circunstâncias do caso concreto e, ainda, os precedentes desta Corte, o relator entendeu que não é razoável glosar valores das despesas que não cumpriram o “atributo financeiro”, dada a impossibilidade de afirmar que as despesas empenhadas não foram pagas com recursos ordinários do tesouro, motivo pelo qual considerou que, ao montante de despesas apurado no estudo técnico, caberia a inclusão das despesas que não cumpriram o “atributo financeiro”, no valor de R\$212.808.729,08 (duzentos e doze milhões oitocentos e oito mil setecentos e vinte e nove reais e oito centavos), fl. 94 da peça nº 137.

Dessa forma, apurou o índice de 23,81% (vinte e três vírgula oitenta e um por cento) da receita base de cálculo, em observância ao disposto no inciso III do § 2º do art. 198, da Constituição da República, e no art. 7º da Lei Complementar nº 141, de 2012, considerando cabível a ressalva nas contas, visto que a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos prejudicou a apuração do percentual mínimo aplicado em ASPs, mas que foi comprovadamente sanada no exercício de 2019.

Nos exatos termos por mim explicitados na análise do percentual de gastos na MDE, pondero que os compromissos assumidos por meio do TAG, especificamente no item II da Cláusula Segunda, afetos à flexibilização das fontes de recursos admitidas no computador, especialmente para que sejam considerados os gastos correlatos escriturados na fonte 100, torna forçoso acatar o percentual de gastos apresentado pelo prestador.

Para tanto, registro que, apesar de o relator ter considerado o índice aplicado em ASPs de 23,81% (vinte e três vírgula oitenta e um por cento), apurado depois da inclusão de todas as despesas correlatas, a meu ver, tal percentual deve ser limitado ao demonstrado pelo prefeito municipal, por ocasião da defesa, em que afirmou ter aplicado 21,62% (vinte e um vírgula sessenta e dois por cento).

Assim, entendo que a aplicação de recursos em ASPS foi de 21,62% (vinte e um vírgula sessenta e dois por cento), observadas as cláusulas pactuadas no TAG nº 1.058.474.

Por fim, registro que, à exceção dos temas acima abordados, acolho as demais conclusões da proposta de voto do relator retratadas no item 2.2.7, especialmente as relacionadas ao repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal (item 2.2.7.2.1 – fl. 45 da peça nº 137), critério de conformidade para verificação da aplicação de recursos na MDE em decorrência do art. 160 da LOMBH (item 2.2.7.2.2.4 – fl. 68 da peça nº 137), despesas totais com pessoal (item 2.2.7.4 – fl. 95 da peça nº 137), Relatório de Controle Interno (item 2.2.7.5 – fl. 95 da peça nº 137), Plano Nacional de Educação – PNE (item 2.2.7.6 – fl. 97 da peça nº 137) e Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (item 2.2.7.7 – fl. 97 da peça nº 137).

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, diferentemente do relator, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do sr. Alexandre Kalil, então prefeito do Município de Belo Horizonte, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução nº 12, 2008.

Adoto os percentuais de gastos em MDE e ASPS de 26,69% (vinte e seis vírgula sessenta e nove por cento) e de 21,62% (vinte e um vírgula sessenta e dois por cento), respectivamente, afetos aos referidos segmentos e demonstrados na prestação de contas pelo prefeito municipal, tendo como parâmetro as cláusulas contidas no TAG nº 1.058.474, as quais permitiram, no cômputo dos gastos correlatos, os pagamentos de despesas escriturados na fonte 100 – recursos ordinários.

E, ante a insuficiência de elementos capazes de formar meu convencimento, entendo prejudicado o exame concernente à realização de despesa excedente ao crédito orçamentário, afeta à determinação contida no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República, bem assim quanto à ausência de disponibilidades para fazer frente à totalidade das despesas a serem custeadas pelas fontes de recurso, relacionada ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000, pois, consoante ressei do estudo da unidade técnica, a documentação enviada não evidenciou de forma objetiva as movimentações informadas no relatório de despesa excedente, conforme compromisso previsto na Cláusula VIII do TAG.

No mais, acolho a proposta de voto do relator.

É como voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Considerando o TAG celebrado, eu gostaria de encampar o voto-vista de Vossa Excelência, na íntegra, à minha proposta de voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Peço vênia ao Relator, mas já que ele concordou, agora, para também divergir, a fim de me reposicionar e acompanhar a divergência inaugurada por Vossa Excelência e encampada pelo Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Pela ordem, senhor Presidente.

Pela mesma forma, acompanho o Relator, que encampou a manifestação de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, QUE AQUIESCEU AS DIVERGÊNCIAS TRAZIDAS EM MEU VOTO-VISTA, EM FACE DA HOMOLOGAÇÃO DO TAG PELO PLENO DESTE TRIBUNAL.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)
