



**Parecer n.:** 1109/2023  
**Autos n.:** 1.082.450  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte  
**Exercício:** 2018  
**Responsável:** Alexandre Kalil  
**Entrada no MPC:** 01/09/2022

### **PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2018 do município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o Sicom (Sistema Informatizado de Contas do Município).
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica, que apontou a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais e a realização de empenhos em desacordo com os arts. 43 e 59 da Lei n. 4.320/1964 c/c art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar n. 101/2000, bem como o descumprimento do art. 212 da CR/1988.
3. Citado, o responsável apresentou defesa e documentação acostada às peças 108/128.
4. Seguiu-se nova análise técnica (peças 130/132). Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas requereu o sobrestamento da análise da presente prestação de contas até a apreciação do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) (peça 133).
5. Intimado sobre a questão (peça 134), o procurador-geral do município requereu dilação de prazo (peças 137/138 e 143/144), requerendo, por fim “o sobrestamento do prazo para atendimento da intimação contida no ofício n. 10116/2021, até a deliberação final do TAG” (peças 151/152).
6. Em 25 de julho de 2022, o relator considerou prejudicados os requerimentos do Ministério Público de Contas e do Município de Belo Horizonte (peças 133 e 152) diante da apreciação pelo Pleno do Tribunal do TAG n. 1.058.474, encaminhando os autos para derradeira análise técnica (peça 156).
7. A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMG) realizou o estudo acostado às peças 157/158 com base nas cláusulas acordadas via TAG.
8. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva



9. É o relatório, no essencial.

### **MÉRITO**

10. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 29 de maio de 2019<sup>1</sup>.

11. Dado esse panorama, a unidade técnica apurou o que se segue:

#### **➤ ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS**

12. A análise técnica inicial apurou a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais no valor de R\$17.495.817,77, dos quais foram empenhados o montante de R\$15.371.060,31 sem recursos, em desacordo com o art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF). Tais créditos estavam vinculados às fontes 118/119 (transferências do Fundeb), nas quais não ocorreu o superávit financeiro declarado (fls. 33/37, peça 130).

13. A defesa aduziu que o controle por fonte de recursos nas contas bancárias somente foi implementado no Município de Belo Horizonte em 2019, de forma que, até o exercício de 2018, eram informados nos arquivos CTB do módulo AM do Sicom. Informou que, por não haver funcionalidade no sistema informatizado interno, os documentos referentes aos pagamentos, às receitas por fonte de recursos e demais, eram padronizados e informados na fonte 100 (peças 108/128).

14. Contudo, em sede de reexame da defesa, o estudo técnico, considerando o disposto no art. 1º, §7º da Ordem de Serviço Conjunta n. 1, de 29/05/2019, que estabeleceu o escopo das prestações de contas anuais e critérios de materialidade e relevância, afastou a irregularidade mencionada, tendo em vista que o valor excedente representou 0,1455% da receita líquida arrecadada (R\$10.559.988.637,25).

15. Ainda sobre o tema, apurou o estudo técnico que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, “*em um*

---

<sup>1</sup> Art. 1º Para fins de emissão de parecer prévio, será examinado no processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referentes ao exercício financeiro de 2018, o seguinte escopo:

I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino;

III – cumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101, de 2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal;

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964, quando da abertura de créditos adicionais;

VI – cumprimento das disposições previstas no inciso II do art. 167 da Constituição da República e no art. 59 da Lei n. 4.320/1964, quando da execução dos créditos orçamentários e adicionais;

VII – cumprimento das disposições previstas no art. 8º, parágrafo único, e 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, para os recursos vinculados a finalidade específica;

VIII – observância do disposto no Anexo I da Instrução Normativa n. 04/2017, no que se refere ao encaminhamento do Relatório de Controle Interno.



*exame analítico dos créditos orçamentários por fonte de recurso, conforme relatório de despesas excedentes por crédito orçamentário extraído do Sicom e demonstrado na TABELA 7.9 e no ANEXO II.2, constatou-se a realização de despesa excedente pelo Poder Executivo no valor de R\$362.548.022,86”, em descumprimento ao art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inc. II do art. 167 da CR/1988 (peça 130 – fls. 42/44).*

16. Neste ponto, o último exame técnico concluiu (peça 157 – fls. 25/26):

(...) Em relação aos créditos disponíveis para verificação do art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CRFB/88, esta unidade técnica realizou o cruzamento das informações constantes na 26 / 28 peça 127, juntadas aos autos pela defesa, e peça 132, juntada por esta unidade técnica (Relatório de Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário sem fonte), conforme Anexo 1 e Anexo 2.

Na análise realizada, verificou-se que não há saldo a empenhar negativo em nenhuma natureza de despesa, vide “coluna w” do Anexo 2 (peça 127, disponibilizada pelo município).

**Para validar o cruzamento das informações, foram consultados os decretos municipais e os atos administrativos de realocações de crédito orçamentários informados no Sicom, no Diário Oficial do Município (DOM) e a movimentação da dotação orçamentária constante no Sicom/2018, conforme o Anexo 3 – Atos Administrativos e o Anexo 4 – Movimentação da Dotação Orçamentária e Decretos constantes no DOM (sem grifos no original).**

17. Após analisar os efeitos do TAG na apreciação das irregularidades mencionadas, o derradeiro estudo técnico concluiu que o mencionado instrumento não foi determinante para afastá-las, considerando a orientação da Corte de Contas quanto à aplicação do princípio da insignificância em casos similares, bem como a inexistência de saldo a empenhar negativo em nenhuma natureza de despesa, conforme comprovou a defesa (peça 127).

18. Destarte, o Ministério Público de Contas corrobora a análise técnica mencionada, entendendo que as irregularidades inicialmente apontadas devem ser desconsideradas.

#### ➤ **EDUCAÇÃO**

19. A análise técnica inicial registrou que o município aplicou R\$1.027.093.637,34 em MDE, o que representa 18,12% da receita base de cálculo, em desacordo com o art. 212 da CR/1988 (peças 101/102).

20. Segundo estudo técnico preliminar, foram glosados o montante de R\$22.795.212,27, relativo a pagamentos; R\$11.961,71, identificados como “outras baixas”; e R\$4.808.187,64, relativo a restos a pagar, os quais não se enquadram legalmente no conceito de MDE, nos termos dos arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 e da Instrução Normativa n. 13/2008 TCEMG, conforme as seguintes justificativas para as mencionadas glosas (peça 101, fls. 269 e peça 102, anexo III.1):



**TABELA 7.13**  
**Justificativa das Glosas Ontológicas da MDE**

| Id. | Justificativa                                                                                                                                                                                                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a)  | Trata-se de gasto que não se enquadra como típica despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 70 da Lei n. 9.394 de 1996 e art. 5º da IN TCEMG n. 13/08.                                 |
| b)  | Trata-se de pagamento de verba cuja verificação pelos controles da Administração não permitiu certificar que os recursos foram alocados no setor educação, conforme art. 6º, inciso I da IN TCEMG n. 13/08.    |
| c)  | Trata-se de uma despesa que não se enquadra como aquisição de material-didático escolar, conforme art. 70, inciso VIII da Lei n. 9.394 de 1996 e exceção contida no art. 5º, inciso VIII da IN TCEMG n. 13/08. |

Fonte: elaboração própria.

21. De outra parte, a unidade técnica identificou contas correntes declaradas como exclusivas para a movimentação de recursos vinculados à educação, cuja composição financeira, no entanto, era diversa dos recursos que compõem a receita base de cálculo definida constitucionalmente, dificultando sobremaneira a rastreabilidade das despesas aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

22. Neste ponto, esclareceu o estudo que as despesas com MDE devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes 101 e 201 e a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, com identificação e escrituração de forma individualizada por fonte (por conta representativa da receita base de cálculo), conforme dispõem o art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, ambos da LRF; parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na Instrução Normativa n. 05/2011 TCE/MG, alterada pela Instrução Normativa n. 15/2011 TCE/MG; Comunicado Sicom n. 35/2015; e art. 1º, §6º e §8º da Instrução Normativa 13/2008.

23. Assim, tendo em vista a dificuldade de segregação dos recursos ordinários e vinculados em cada uma das contas que pagam empenhos da educação, **concluiu o estudo técnico que o montante de R\$505.399.801,97 não pode ser considerado no cômputo em MDE** (peça 101 – fls. 275):



**TABELA 7.17**  
**Valores considerados e valores glosados de cada conta bancária**  
**que paga empenhos na fonte 101 ou possui disponibilidade de caixa na fonte 101**

| ID                                         | Conta Corrente | Fonte | Categoria       | Valores Pagos de Empenhos na Fonte 101 | Disponibilidades de Caixa na Fonte 101 | Outras Baixas de Empenhos na Fonte 101 | Glosa Financeira |
|--------------------------------------------|----------------|-------|-----------------|----------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|------------------|
| 1                                          | 6000265-4      | 100   | Pagamento       | R\$ 474.378.038,68                     | -                                      | -                                      | Sim              |
| 2                                          | 6647027-7      | 100   | Pagamento       | R\$ 2.471,45                           | -                                      | -                                      | Sim              |
| 3                                          | 6071236-8      | 100   | Pagamento       | R\$ 4.177.835,67                       | -                                      | -                                      | Sim              |
| 4                                          | 6071239-2      | 100   | Pagamento       | R\$ 1.160.821,29                       | -                                      | -                                      | Sim              |
| 5                                          | 3003280-0      | 100   | Pagamento       | R\$ 872.647,91                         | -                                      | -                                      | Não              |
| 6                                          | 6071324-0      | 100   | Pagamento       | R\$ 8.950,04                           | -                                      | -                                      | Sim              |
| 7                                          | 6071352-6      | 100   | Pagamento       | R\$ 22.443.310,00                      | -                                      | -                                      | Sim              |
| 8                                          | 40181-1        | 100   | Pagamento       | R\$ 3.228.374,84                       | -                                      | -                                      | Sim              |
| A                                          | 6647027-7      | 101   | Restos a Pagar  | -                                      | R\$ 188,37                             | -                                      | Não              |
| B                                          | 6071324-0      | 101   | Restos a Pagar  | -                                      | R\$ 47.756.055,84                      | -                                      | Não              |
| C                                          | 6071394-1      | 101   | Restos a Pagar  | -                                      | R\$ 27.155.511,77                      | -                                      | Não              |
| D                                          | 6000265-4      | 101   | Restos a Pagar  | -                                      | R\$ 14.129,84                          | -                                      | Não              |
| -                                          | -              | 100   | "Outras Baixas" | -                                      | -                                      | R\$ 584.528.675,77                     | Não              |
| Valores apurados pelo sistema:             |                |       |                 | R\$ 506.272.449,88                     | R\$ 74.925.885,82                      | R\$ 584.528.675,77                     |                  |
| Valores glosados pelo elemento financeiro: |                |       |                 | R\$ 505.399.801,97                     | R\$ -                                  | R\$ -                                  |                  |
| Valores considerados:                      |                |       |                 | R\$ 872.647,91                         | R\$ 74.925.885,82                      | R\$ 584.528.675,77                     |                  |

Fonte: elaboração própria.

24. Em relação aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores sem disponibilidade de caixa e pagos no exercício de 2018, que poderiam compor os gastos com MDE, nos termos da Consulta n. 932.736 TCE/MG, a unidade técnica propôs “*que o município apresente planilha eletrônica discriminando de forma detalhada (contendo pelo menos o número dos empenhos, a descrição do objeto empenhado, natureza de despesa, valor pago e a conta bancária utilizada para realizar o respectivo pagamento) as aplicações em MDE que totalizem o valor de R\$93.714.440,04, conforme consignado no item 3.4.1.1 Relatório de Controle Interno, para que a informação possa ser analisada e, se for o caso, acrescida à análise técnica realizada*” (peça 101, fls. 279).

25. Devidamente citado, o gestor responsável ofereceu defesa (peças 108/128), na qual impugnou 74 itens glosados, enumerados na peça 101 (fls. 269) e no anexo III.1, peça 102, os quais, pela análise inicial, não se enquadravam no conceito de MDE disposto nos arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 e na Instrução Normativa n. 13/2008 TCE/MG.

26. Porém, o reexame manteve as glosas dos referidos pagamentos, no montante de R\$22.795.212,27, sendo desconsideradas as glosas referentes a restos a pagar (exceto item n. 19) e outras baixas, no montante de R\$4.760.466,46 e R\$11.961,71 (peça 130; fls. 63).

27. No tocante às glosas das despesas movimentadas em contas correntes não específicas, as quais movimentaram diversas outras fontes de recursos que não



sejam aqueles que compõem a receita base de cálculo para educação, a defesa aduziu que o controle por fonte de recursos passou a ser realizado apenas em 2019.

28. Neste sentido, após a análise da defesa, o relatório técnico concluiu (peça 130, fls. 65):

(...)

- manter as glosas, contestadas em virtude do atributo ontológico, dos 74 itens relativos aos pagamentos, cujo montante foi de R\$ R\$ 22.795.212,27, conforme apontado no Relatório de Exclusões, Anexo III.1, peça n. 102;
- desconsiderar as glosas, contestadas em virtude do atributo ontológico, referentes a restos a pagar e outras baixas, no montante de R\$ 4.760.466,46 e de R\$ 11.961,71, respectivamente; e
- manter as glosas em virtude do atributo financeiro.
- Por fim, conforme
- 
- 
- **Tabela 1**, o novo valor aplicado corresponde ao percentual de 18,20% da base de cálculo de R\$ 5.668.254.609,34.

| <b>Tabela 1</b>                                         |                      |
|---------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Apuração Final com MDE</b>                           |                      |
| <b>Apuração Final com MDE</b>                           |                      |
| <b>Descrição</b>                                        | <b>Valor</b>         |
| Base de Cálculo (art. 212 da CRFB/1988)                 | R\$ 5.668.254.609,34 |
| Apuração Final MDE                                      | R\$ 1.027.093.637,34 |
| + Glosas Desconsideradas                                | R\$ 4.772.428,17     |
| Valor glosado pelo critério ontológico - Outras Baixas  | R\$ 11.961,71        |
| Valor glosado pelo critério ontológico - Restos a Pagar | R\$ 4.760.466,46     |
| = Apuração Final MDE                                    | R\$ 1.031.866.065,51 |
| Percentual de MDE em relação a Base de Cálculo (%)      | 18,20%               |

Fonte: Elaboração da Unidade Técnica.

Trata-se de valor abaixo dos pisos de 25%, estabelecido pela norma do art. 212 da CRFB/88, e de 30%, fixado pela norma do art. 160 da Lei Orgânica do Município, ensejando-se à conclusão de emissão do parecer prévio pela rejeição das contas de governo do chefe do executivo municipal em 2018.

29. Em relação à possibilidade do cômputo nas despesas com MDE dos restos a pagar do exercício anterior sem disponibilidade financeira, quitados no exercício de 2018, no valor de R\$93.714.440,04, conforme consta do relatório de controle interno, a unidade técnica considerou que a documentação acostada pela defesa à peça 116,



*“não evidenciou que os pagamentos estão enquadrados no entendimento firmado pela Consulta TCEMG n. 932.736” (peça 130, fls. 51).*

30. Logo após, considerando a apreciação pelo Pleno do **Termo de Ajustamento de Gestão n. 1.058.474**, em 29/06/2022, o relator encaminhou os autos para nova análise técnica, com a finalidade de verificar se as metas pactuadas no referido termo poderiam alterar os exames realizados às peças 101/102 e 130/132 (peça 156).

31. Segundo o último exame técnico, o TAG, em seu item II. 1, ao permitir na análise das contas de 2014 a 2018 que sejam considerados em MDE todos os recursos cujo pagamento tenha sido escriturado na fonte 100, independentemente de sua origem, afasta, em função do compromisso firmado, a análise financeira preconizada pelo art. 8º, parágrafo único c/c art. 50 da LRF (peça 157, fls. 03).

32. Neste sentido, restou apurado 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.

33. Em outras palavras, a unidade técnica entende que a apuração dos índices constitucionais deve se dar, necessariamente, com base na destinação do recurso conferida pela legislação de regência, notadamente pelos arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 (LDB), bem como na sua origem, isto é, impostos e transferências, de natureza sabidamente vinculada, conforme dispõe o art. 212 da CR/1988.

34. Assim, não há como ser desvincilhado os dois critérios para apuração dos índices constitucionais.

35. Contudo, concluiu o órgão técnico que, *“em face da flexibilização ensejada pelo compromisso II.1 do TAG, considera-se que a aplicação em MDE, no exercício de 2018, equivaleu a R\$1.509.698.227,04, o que correspondente a 26,72% da base de cálculo apurada de R\$5.668.254.609,34, percentual em conformidade com a norma contida no art. 212 da CR/88”* (fls. 11, peça 157).

36. Na oportunidade, registrou, ainda *“a ausência de escrituração das fontes corretas nos dados apresentados pelo jurisdicionado prejudicou o exame adequado do indicador de MDE e da norma do parágrafo único do art. 8º da LRF. O percentual identificado nesta nova análise contempla não apenas as despesas financiadas por meio de impostos e de transferências constitucionais, mas também por meio de outras fontes que não deveriam compor o indicador de educação, e foram incluídas na análise exclusivamente em função do TAG firmado”*.

37. Inicialmente, esse órgão ministerial deixa registrado seu entendimento no sentido de que o Termo de Ajustamento de Gestão n. 1.058.642, firmado entre o Tribunal de Contas de Minas Gerais e o Município de Montes Claros, utilizado como “precedente” para justificar a homologação do TAG n. 1.058.474 com o Município de Belo Horizonte,



possui objeto reduzido, incomparavelmente menos abrangente que o acordo firmado com a capital mineira.

38. Embora as ementas de ambos os TAGs se refiram à regularização no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios de informações relativas à execução orçamentária e financeira, eles se distinguem sobremaneira pelos compromissos firmados, como se passa a expor:

39. Enquanto o objeto do TAG firmado com o Município de Montes Claros refere-se à regularização das informações da execução financeira e orçamentária dos exercícios de 2017 e 2018, **por meio do reenvio dos dados** do acompanhamento mensal (AM), balancetes e anexos dos demonstrativos contábeis aplicados ao setor público (DCASP) dos respectivos exercícios, via Sicom, o TAG firmado com o Município de Belo Horizonte, de maneira inovadora, trata não só de substituição de todos os módulos do Sicom, mas estabelece compromissos para as análises do tribunal que englobam os exercícios de 2014 a 2023. Indo mais além, também estabelece critérios diversos para análise das contas de governo, como consta de seu item II, quanto à flexibilização provisória, pelo tribunal, das fontes de recursos admitidas para fins de emissão de parecer prévio dos exercícios de 2014 a 2018, no cômputo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde.

40. Neste sentido, o conselheiro Gilberto Diniz, em seu voto vista alertou (fls. 124, peça 159):

À Peça nº 184 dos autos, o proponente fez referência ao Termo de Ajustamento de Gestão nº1.058.642, cuja Peça nº 20 do SGAP, contém o instrumento do TAG celebrado com o Município de Montes Claros, com o objetivo de demonstrar a plausibilidade do ajuste ora em exame. Afirmou tratar-se de situação análoga ao caso do Município de Belo Horizonte. No entanto, do exame do citado TAG, verifica-se que o objeto pactuado foi a concessão de prazo para regularização das informações relativas à execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2017 e 2018, “por meio do reenvio e envio dos dados referentes ao Acompanhamento Mensal (AM), Balancetes e anexos dos Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público (DCASP) dos respectivos exercícios, via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), e, deste modo, contribuir para o aprimoramento da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e sobre elas emitir parecer prévio”

Em razão do TAG celebrado, foi suspensa a aplicação de penalidades ou sanções decorrentes da inadimplência de obrigações prescritas nas Instruções Normativas nº 3, de 2015, e 4, de 2017, com fixação de prazo para cumprimento do objeto, sob pena de rescisão automática do instrumento e aplicação de multa.

Regularizados os reenvios e envios no Sicom, pelo Município de Montes Claros, a análise das novas informações e seus efeitos passaram a ser objeto de exame nos respectivos processos de prestação de contas, sem qualquer ingerência das cláusulas consolidadas no TAG acerca das interpretações e do juízo a ser formado pelo julgador no caso concreto (sem grifo no original).



41. Portanto, ao contrário do TAG com o Município de Belo Horizonte, o termo firmado com o Município de Montes Claros, de natureza instrumental (forma), consistiu, ao fim e ao cabo, tão somente no reenvio dos dados necessários para a emissão de parecer prévio das contas de governo.

42. Feito o necessário *distinguishing* entre os termos de compromisso em comento, por reconhecer que o precedente invocado não possui os mesmos parâmetros de incidência, esse órgão ministerial se filia, com relação ao mérito do TAG n. 1.058.474, firmado com o Município de Belo Horizonte, ao entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, por meio do procurador Daniel de Carvalho Guimarães, oportunidade em que opinou pela aprovação parcial da proposta do termo e pela a rejeição dos itens II, II.1, III, III.1, VII, VII.1, VIII, VIII.1 e VIII.2, da Cláusula Segunda, por conterem compromissos ao TCEMG que **afetariam diretamente a apreciação das contas de governo de Belo Horizonte dos exercícios de 2014 a 2023, impondo à Corte a adoção de regras de processo sobre provas e de julgamento de forma antecipada**, em violação ao art. 2º, parágrafo único, da Resolução nº 14/2014 (peça 172 – autos TAG n. 1.058.474).

43. De outra parte, em seu voto-vista, o conselheiro Gilberto Diniz apresentou parecer pela aprovação parcial do TAG, por estabelecer “(...) *compromissos que mais traduzem concessões por parte desta Corte ao Município de Belo Horizonte do que obrigações a serem cumpridas pelo proponente, ficando o Tribunal dependente da regularização das informações pelo Município para apreciação das contas (...)*”. Os conselheiros Adonias Monteiro e Cláudio Terrão acompanharam o mencionado voto-vista (peça 159).

44. Contudo, o TAG n. 1.058.474 foi apreciado e homologado em todos os seus termos, na sessão de 29 de junho de 2022. Por essa razão, este órgão ministerial passa a examinar a aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino tendo como pano de fundo as cláusulas do ajuste celebrado entre a Corte de Contas e o ente municipal.

45. Quanto à flexibilização provisória 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 com educação e saúde, dispôs o item II. 1 do mencionado instrumento consensual:



**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**

Compromisso assumido

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.

46. Neste ponto, consignou o último exame técnico: “Como o jurisdicionado escriturou todos os pagamentos na fonte 100, independentemente da origem do recurso utilizado (Fundeb, convênios, impostos, transferências etc.), **tem-se que o elemento financeiro deixou de ser, em função do compromisso II.1 assumido no TAG**, um critério de análise para enquadramento de despesa na apuração dos indicadores de MDE e ASPS”. (sem grifo no original)

47. A jurisprudência da Corte de Contas mineira se consolidou no sentido de que a escrituração contábil deve evidenciar, por fontes de recursos, tanto a receita arrecadada quanto a despesa efetivada. Assim “(...) *o mecanismo utilizado para controle das destinações das fontes de recursos, com identificação de recursos vinculados e de recursos não vinculados constitui metodologia que visa interligar todo o processo orçamentário-financeiro, com início na previsão da receita até a execução da despesa. Isso confere a transparência no gasto público e o controle das fontes de financiamento das despesas (...)*”<sup>2</sup>.

48. Assim, a escrituração exclusiva da fonte 100 (recursos ordinários), de livre movimentação, para pagamento de todas as despesas com educação, sem conferência da origem do recurso, dificulta sobremaneira a análise pelo Tribunal de Contas do montante de recursos destinados ao ensino.

49. Na tentativa de mitigar essa questão, o item II. 1 do instrumento consensual homologado dispõe: “(...) *deverão ser considerados os gastos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino 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*”.

50. Segundo a redação do mencionado item, os recursos escriturados a princípio na fonte 100 deverão compor os gastos com educação; devendo ser oportunizado ao gestor demonstrar tais gastos por outros meios. O processo interpretativo da referida cláusula nos conduz no sentido de que os recursos contabilizados na fonte 100

<sup>2</sup>TCE/MG, Consulta 932.477, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Pleno, j. 19/11/2014



poderão ser aceitos como dispêndios no ensino, desde que o governo consiga demonstrar tais gastos por outros meios.

51. Ocorre que, no exercício em análise, o município não se desincumbiu do ônus de demonstrar que, embora contabilizados na fonte 100, o montante de R\$505.399.801,97 possuía, como origem financeira, a base de cálculo vinculada a impostos e transferências constitucionais de que trata o art. 212 da CR/88. Neste sentido, os estudos técnicos consignaram além da ausência de segregação de recursos vinculados e ordinários nas contas correntes bancárias apresentadas pelo município, a ausência de comprovação por outros meios.

52. Segundo consta dos estudos técnicos (peças 101/102 e 130/132), a coexistência de recursos de diversas fontes em uma mesma conta bancária faz com que seja impossível constatar se o recurso utilizado em cada aplicação é, de fato, oriundo da base de cálculo definida constitucionalmente, comprometendo a análise pelo tribunal do montante de recursos aplicados na saúde e educação.

53. Assim, tendo em vista que o gestor não comprovou por outros meios, como lhe foi oportunizado pelo item II.1 do TAG n. 1.058.474, que, embora escriturados na fonte 100, os recursos eram oriundos de impostos e transferências vinculados à educação, esse órgão ministerial entende que não é possível admitir o cômputo do montante de R\$505.399,87 nas despesas com educação.

54. Neste sentido, deve ser mantido o estudo técnico que apurou a aplicação do montante de R\$1.031.866.065,51 em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao percentual de 18,20% da receita base de cálculo de R\$5.668.254.609,34 (peça 130), abaixo, portanto, do mínimo constitucional de 25% estipulado pelo art. 212 da CR/1988.

#### ➤ **REPASSE AO PODER LEGISLATIVO**

55. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$229.497.169,12 (4,04%), observou o limite de 4,5% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República.

#### ➤ **SAÚDE**

56. No exercício em análise, relatório técnico inicial registrou que o município aplicou R\$1.319.981.398,69 nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o que representa 23,46% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 198, §2º, III da Constituição da República c/c art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012 (peça 101 – fls. 290).

57. Após a análise da defesa, a unidade técnica alterou seu exame, concluindo (peça 130, fls.78):



No que tange à análise do atributo financeiro das aplicações em ASPS, cumpre destacar que a defesa não se manifestou.

Diante disso, quanto ao atributo financeiro das aplicações em ASPS, a Unidade Técnica mantém os valores pagos que foram considerados e glosados, as disponibilidades de caixa e os valores baixados que foram considerados, de acordo com a análise inicial, peças n. 101 e 102.

Assim, após a análise da documentação apresentada pela defesa, conclui-se por:

- manter as glosas, contestadas em virtude do atributo ontológico, no montante pago de R\$ 59.477.668,27 e R\$ 163,35 de restos a pagar, conforme Tabela 20;
- desconsiderar glosas, contestadas em virtude do atributo ontológico, no montante pago de R\$ 17.968.558,01, de outras baixas de R\$ 1.071,54 e de restos a pagar de R\$ 4.396.119,07, conforme Tabela 21; e
- manter as glosas em virtude do atributo financeiro.

**Por fim, conforme Tabela 22, o novo valor aplicado corresponde ao percentual de 23,86% da base de cálculo de R\$ 5.625.810.924,69. Acima, portanto, do piso de 15% estabelecido pela norma do art. 212 da CRFB/88.**

**Tabela 22**  
**Apuração Final com ASPS**

| Descrição                                               | Valor                |
|---------------------------------------------------------|----------------------|
| (BC) Base de Cálculo (art. 198, §2º, III, da CRFB/1988) | R\$ 5.625.810.924,69 |
| Apuração Final da ASPS                                  | R\$ 1.319.981.398,69 |
| + Glosas Desconsideradas                                | R\$ 22.365.748,62    |
| Valor glosado pelo critério ontológico - Pagamentos     | R\$ 17.968.558,01    |
| Valor glosado pelo critério ontológico - Outras Baixas  | R\$ 1.071,54         |
| Valor glosado pelo critério ontológico - Restos a Pagar | R\$ 4.396.119,07     |
| = Apuração Final ASPS                                   | R\$ 1.342.347.147,31 |
| Percentual de ASPS em relação a Base de Cálculo (%)     | 23,86%               |

Fonte: Elaboração da Unidade Técnica.

58. Observa-se que o reexame manteve as glosas financeiras, no montante de R\$63.408.801,29, que não poderiam ser consideradas no cômputo das ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista que as contas nas quais foram apuradas recebiam direta ou indiretamente recursos vinculados, incompatíveis com a base de cálculo prevista no art. 198, §2º da CR/88.

59. As despesas glosadas, em virtude de não se encaixarem no conceito legal estabelecido nos art. 3º e 4º da Lei Complementar 141/2012, de ações e serviços públicos de saúde, no montante de R\$59.477.668,27 e R\$163,35 (restos a pagar) também foram mantidas. Porém, desconsideradas as glosas referentes à pagamentos, restos a pagar e outras baixas, no valor de R\$22.365.748,62.

60. O derradeiro exame técnico, considerando o valor relativo à glosa financeira, registrou que “em face da flexibilização ensejada pelo compromisso II. 1 do TAG, a aplicação em ASPS no exercício de 2018, equivaleu a R\$1.330.032.935,84, ou 24,04% da base de cálculo apurada de R\$5.625.810.924,69, percentual em conformidade com o exigido pela norma contida no art. 198, §2º da CR/88” (peça 157 – fls. 18).



61. Sobre o tema, conforme exposto no tópico relativo à educação, a defesa não se desincumbiu de provar que, não obstante as despesas com saúde tenham sido registradas em uma única fonte (100), possuíam como origem financeira os recursos derivados da base de cálculo estabelecida pelo art. 198, §2º, inciso III da CR/1988.

62. Assim, o Ministério Público de Contas entende que deve ser mantida a análise realizada à peça 130, fls.78, que apurou a aplicação do montante de R\$1.342.347.147,31, correspondendo a 23,86% da receita base de cálculo na saúde.

➤ **DESPESAS COM PESSOAL**

63. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

➤ **RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO**

64. Segundo apurado, o relatório de Controle Interno apresentado abordou todos os itens exigidos pela Instrução Normativa TCE/MG n. 04, de 29 de dezembro de 2017.

➤ **ACOMPANHAMENTO DAS METAS 1 E 18 DO PNE**

65. Ainda, na esteira dos esforços empreendidos pela Corte de Contas mineira para controlar qualitativamente o gasto educacional tendo como norte as metas e estratégias traçadas no **Plano Nacional de Educação (PNE – Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014)**, a Ordem de Serviço Conjunta TCE/MG n. 01/2019, embora mantenha o “escopo” reduzido de análise da prestação de contas anual, consigna expressamente em seu art. 2º que *“o Tribunal de Contas, no âmbito do processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício de 2018, acompanhará o cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação”, aprovado pela Lei Federal n. 13.005, de 2014*”.

66. De fato, a **educação infantil (meta 1)** e a **valorização dos profissionais da educação básica (meta 18)** são consideradas por muitos especialistas os aspectos mais prioritários e importantes do PNE, o que justifica o acompanhamento dessas metas no bojo do processo de prestação de contas anual, tendo em vista a possibilidade dos Tribunais de Contas atuarem não apenas de forma repressiva, mas, sobretudo, pedagógica, contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto em educação, cumprindo, assim, **papel indutor decisivo na melhoria da educação pública**.



67. Sobre o papel do controle de retroalimentar o planejamento e a execução da política pública, corrigindo os erros e omissões detectados, a Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élica Graziane Pinto<sup>3</sup>, leciona:

A última etapa do ciclo jurídico, por assim dizer, da política pública diz respeito ao controle. Nela temos um papel extremamente importante e ainda subutilizado na tutela coletiva que é a força pedagógica do controle, a qual tem a sensível capacidade de retroalimentar o ciclo com base no diálogo que vise construir alternativas e rotas de correções para os erros diagnosticados no planejamento e na execução. O controle não pode ser só repressivo, por que ele é capaz pedagogicamente de retroalimentar todo o ciclo, aprimorando os déficits de cobertura do planejamento e refutando os atos imotivados e abusivos da execução.

68. Com o acompanhamento, o controle poderá exercer sua função de retroalimentar o planejamento e a execução da ação pública, abrindo a oportunidade ao gestor de corrigir as falhas apontadas pelo relatório técnico.

69. No caso em exame, o relatório técnico analisou as metas do PNE e chegou à seguinte conclusão:

| METAS                                                                                                                                                                                                                                                               | SITUAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Meta 1-A:</b> Universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade                                                                                                                                        | <b>86,96%</b>                 |
| <b>Meta 1-B:</b> Ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças até 3 (três) anos de idade, até 2024                                                                                     | <b>45,83%</b>                 |
| <b>Meta 18:</b> Observância do piso salarial nacional profissional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738, de 2008. | <b>observado</b>              |

70. Com relação à meta 18, sabe-se que a Portaria MEC n. 1.595/2017, atualizando o valor estabelecido na Lei Federal n. 11.738/2008, fixou, para o exercício de 2018, o valor do PSPN (piso salarial profissional nacional) do magistério público da educação básica em **R\$ 2.455,35 (dois mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e cinco centavos)**, considerando uma carga horária de **40 horas** semanais.

71. De acordo com informações autodeclaradas pelo gestor, o município observa o piso salarial nacional previsto na Lei Federal n. 11.738/2008 e atualizado para o

<sup>3</sup> PINTO, Élica Graziane. *Políticas públicas e controle do ciclo orçamentário*. REVISTA PARQUET EM FOCO. Goiânia: Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás, v. 2, n. 2, jan./abr. 2018. p. 8.



exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 1.595/2017, cumprindo o art. 206, inciso VIII da CR/88 e o Plano Nacional de Educação.

72. Portanto, **opina o Ministério Público de Contas, desde já, que seja emitida recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o **município** se planeje adequadamente, visando ao cumprimento das metas 1-A, 1-B do PNE, que se referem à expansão de vagas em creche, tudo com fulcro no art. 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE).

### **CONCLUSÃO**

73. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica normativa atualmente vigente neste Tribunal de Contas, **foram verificadas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor público**.

74. Ressalte-se, todavia, que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

75. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema Sicom pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **o Ministério Público de Contas OPINA:**

- a) **pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG;
- b) **pela recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o **município** se planeje adequadamente, visando ao cumprimento das metas 1-A e 1-B do PNE, que se referem à expansão de vagas na pré-escola e creche, tudo com fulcro no art. 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE).

76. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de julho de 2023.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)