

PARECER

Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.127.127

Excelentíssimo Senhor Relator,

I RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais do exercício de 2021 do chefe do Executivo do Município de Belo Horizonte, Alexandre Kalil, que contém dados relativos à execução financeira, patrimonial e orçamentária da Administração Pública do referido ente.

Os dados relativos execução orçamentária e financeira do Poder Executivo de Belo Horizonte, que amparam a presente prestação de contas, foram encaminhados extemporaneamente pelo município de Belo Horizonte, por força do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, autuado sob n. 1.058.474, o qual dispõe sobre prazo solicitado pelo município, homologado por essa Corte, visando à regularização de remessas no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

A unidade técnica deste Tribunal, em seu relatório de análise inicial, disponibilizado à peça 02, aos 24/10/2022, concluiu pelo sobrestamento do feito, tendo em vista a autorização contida no TAG, para que o município pudesse modificar os dados do exercício de 2021 no SICOM até o final de 2023. Assim, a apreciação do mérito da presente prestação de contas só seria possível após o recebimento dos dados definitivos via SICOM, relativos ao exercício de 2021, conforme a previsão no TAG. Ademais, concluiu pela emissão de alerta ao responsável pelas contas, Alexandre Kalil, visando à readequação dos dados lançados, relativos ao exercício de 2021, tendo em vista divergências entre os dados informados no SICOM em relação àqueles apresentados no portal da transparência da Prefeitura de Belo Horizonte.

Na sessão da segunda câmara deste Tribunal, de 01/12/2022, os presentes autos foram sobrestados (peça 06).

À peça 09, o relator determinou que, após o transcurso do prazo de sobrestamento, fossem os autos encaminhados à unidade técnica deste Tribunal para análise, a qual deveria abarcar a “reprovação do PAS 2021 pelo Conselho Municipal de Saúde”, bem como apurar eventual impacto nas políticas públicas voltadas para a área de saúde e no índice constitucional de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde dos fatos noticiados na documentação protocolizada sob os n. 9000855600/2022, n. 61101/2022, n.132502/2022, n.156601/2022, n.175501/2022 e n.9000600900/2022. Referida documentação fora submetida ao relator da presente prestação de contas pela Presidência deste Tribunal, por meio do expediente n. 935/2023.

Conforme peças 10 e 11, de igual teor, o Procurador-geral do Município de Belo Horizonte informou a existência de decisão cautelar prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade 1.0000.22.138490-2/000, segundo a qual estariam suspensos os efeitos dos artigos 1º e 2º da Emenda 26 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH) e, por

consequente, da mesma forma, os efeitos do artigo 160, *caput* e §3º da LOMBH. A cópia da cautelar referida não foi juntada à petição de peças 10 e 11.

Após o transcurso do prazo de sobrestamento dos presentes autos nesta Corte, a unidade técnica deste Tribunal manifestou-se à peça 15, pela intimação do atual Prefeito Municipal de Belo Horizonte, Fuad Noman, para envio de documentação complementar e esclarecimentos pertinentes. A intimação ocorreu conforme peças 16 e 17.

Em atendimento à diligência, foi juntada manifestação às peças 21 e 22.

A unidade técnica deste Tribunal procedeu, então, à análise disponibilizada às peças 24 e 26.

Nos termos do despacho do relator, o responsável foi citado (peças 27, 28 e 29) e apresentou defesa (peças 31 a 45).

Conforme peças 48 e 51, o Procurador-geral do Município de Belo Horizonte solicitou o protocolo, de forma excepcional, de arquivos em formatos *Excel*, encaminhados a este Tribunal via e-mail do TCEMG.

No exame que se seguiu (peça 57), a unidade técnica deste Tribunal considerou que as irregularidades inicialmente apontadas não foram afastadas, e concluiu pela rejeição das contas em análise, na forma do disposto no inciso III, do art. 45, da LC n. 102/2008, tendo em vista a *abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, em violação ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000*, bem como a *execução a menor dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, em violação ao piso de 90% exigido pelo art. 25, caput e §3º da Lei n. 13.114/2020*.

Em seguida, foi o processo eletrônico encaminhado ao Ministério Público de Contas.

É o relatório, no essencial. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Da metodologia de análise de contas de governo municipal adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Para fins de análise das contas de Chefes do Executivo municipal, a metodologia adotada por esta Corte de Contas possibilita ao gestor o envio, por meio eletrônico, das informações atinentes a seus atos de governo, através do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Tal metodologia se funda na premissa da confiança, segundo a qual se presume, de forma relativa, a veracidade e legitimidade dos dados lançados no sistema pelo gestor público. Assim, referido método, como regra, induz à confissão do gestor quanto às informações prestadas.

Tendo por base esse cenário, é preciso ter em conta então que, como regra, a unidade técnica deste Tribunal realiza sua análise sem que, para tanto, tenha acesso a documentos que comprovem as informações prestadas pelo gestor. Em virtude disso, também o Ministério Público de Contas, ordinariamente, exara suas

manifestações com base apenas nos dados apresentados pelo gestor e nas análises procedidas pela unidade técnica.

Nos termos da Resolução n. 16/2017 e do art. 1º da Portaria n. 28/2018 da Presidência, ambas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, os processos de análise de contas municipais tramitam de forma eletrônica.

Vale notar também que este Tribunal, por meio da Instrução Normativa n. 04/2017 e das Ordens de Serviço Conjuntas n. 01/2022 e n. 02/2022, definiu não só a forma como devem ser organizadas e apresentadas as contas de Chefes do Executivo municipal, como também quais questões serão consideradas para fins de emissão de parecer prévio sobre as referidas contas anuais.

Por fim, conforme dispõe a Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal, convém ressaltar *que as informações remetidas por meio do SICOM devem retratar fielmente os dados contábeis do município*, e eventuais desconformidades, tais como *imprecisões, divergências, omissões ou inconsistências nas informações ou documentos constantes das contas anuais, poderão ensejar a aplicação das sanções*, aos gestores e demais responsáveis, conforme previsto na *Lei Complementar estadual n. 102/2008* (Lei Orgânica do TCE-MG).

De igual modo, quando verificada a inobservância dos prazos de remessa estabelecidos na Lei Complementar estadual n. 102/2008, devem ser aplicadas as sanções previstas na mencionada lei.

2 Das contas ora analisadas

No caso concreto, visando à adequação do Município de Belo Horizonte à metodologia estabelecida por esta Corte de Contas, verifica-se que foi firmado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), autuado sob n. 1.058.474, por meio do qual o município de Belo Horizonte se comprometeu a regularizar no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, as remessas relativas à execução orçamentária e financeira do Poder Executivo de Belo Horizonte. Assim, o Município de Belo Horizonte assumiu o compromisso de enviar ao SICOM os dados relativos ao exercício de 2021 até 31/12/2022, com a possibilidade de substituir referidos dados até 31/12/2023.

Referido Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), proposto pelo Município de Belo Horizonte em 29/11/2018, autuado sob n. 1.058.474, foi homologado pelo Tribunal Pleno aos 29/06/2022. Segundo apontou a unidade técnica deste Tribunal, *foram totalmente acolhidas as reivindicações do município, em atendimento aos requisitos do artigo 4º, inciso III c/c artigo 7º e parágrafos, da Resolução n. 14/2014. O Município de Belo Horizonte assumiu o compromisso de enviar ao SICOM os dados relativos ao exercício de 2021 até 31/12/2022, com a possibilidade de substituí-los até 31/12/2023. Os dados foram encaminhados a este Tribunal aos 16/08/2022.*

Bem estabelecida a forma como o presente processo eletrônico foi instruído, bem como quais aspectos das contas do gestor serão considerados para fins de emissão de parecer prévio por este Tribunal e consideradas as peculiaridades do caso concreto, por força do TAG autuado sob n. 1.058.474, cujo monitoramento se deu por meio do processo n. 1.153.641, o Ministério Público passa, então, à análise dos demais aspectos.

2.1 Do exame realizado pela unidade técnica deste Tribunal

No exame realizado à peça 57, a unidade técnica deste Tribunal considerou que as irregularidades inicialmente apontadas não foram afastadas, e concluiu pela rejeição das contas em análise, na forma do disposto no inciso III, do art. 45, da LC n. 102/2008, tendo em vista a *abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, em violação ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000*, bem como a *execução a menor dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, em violação ao piso de 90% exigido pelo art. 25, caput e §3º da Lei n. 13.114/2020 (peça 57)*.

2.2 Da inobservância do princípio da transparência

Segundo apontamentos da unidade técnica deste Tribunal, não obstante a concessão de prazo para o envio e adequação das informações aos normativos do TCE-MG, apurou-se desconformidade entre os dados e informações encaminhados a esta Corte em relação àqueles veiculados no Portal da Transparência do município, fato que pode desconstituir a presunção de veracidade que gozam as informações lançadas no SICOM pelo gestor público.

Tal irregularidade, de natureza grave, por si só daria ensejo à rejeição das contas sob exame. Todavia, tendo em conta o ajuste celebrado nos autos n. 1.058.474, entende o Ministério Público que, em respeito ao princípio da transparência, este Tribunal deve fixar prazo para que o município de Belo Horizonte promova a adequação das informações veiculadas no Portal da Transparência, sob pena de aplicação de sanção em caso de descumprimento ou de reincidência na referida irregularidade.

2.3 Dos créditos orçamentários e adicionais

Conforme exame realizado à peça 57, a unidade técnica deste Tribunal apurou a *abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis*, violando, pois, o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64, que dispõe: “A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa”.

Todavia, tendo em vista que a unidade técnica demonstrou em seu estudo que a despesa empenhada total foi inferior ao total de créditos autorizados, bem como não apontou ocorrência de dano ao erário ou de desequilíbrio financeiro ou motivação que ensejasse conclusão diversa, não subsiste razão, neste caso concreto, para o descumprimento do art. 43, de forma isolada, ensejar a rejeição das contas do ordenador.¹

Isso porque a norma emanada do art. 43 retrocitado realiza uma situação de dependência entre a “existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa” e “abertura de créditos suplementares”. Trata-se, assim, de uma disposição legal conceitual, já que não se subsume a um determinado caso concreto.

É possível, contudo, contrariar, ao mesmo tempo, os art. 42 e 43 da Lei

¹ Nesse sentido: Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 835250, 2ª Câmara, sessão de 04.11.2010, Relator Auditor Gilberto Diniz.

n. 4.320/1964, ou somente o art. 42, dispositivo este que enuncia que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

Além do já citado precedente desta Corte, vale notar que, na Prestação de Contas Municipal n. 729.530, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pelo Prefeito de Ponte Nova, referentes ao exercício de 2006, na qual

[...] os créditos autorizados atingiram o montante de R\$65.569.339,38 e as despesas empenhadas o montante de R\$61.957.515,10. Observa-se que não ocorreram despesas excedentes ao valor dos créditos disponíveis autorizados.

Nesse contexto, deixo de considerar irregular a utilização dos créditos adicionais, pois não ultrapassou o valor dos créditos autorizados em lei, porém, recomendo ao gestor para que

nos próximos exercícios proceda à abertura e utilização dos créditos com estrita observância aos ditames legais.²

Na mesma direção da recomendação realizada no julgado acima referido, o relator nos autos da prestação de contas do Executivo municipal n.835.678 adverte que, apesar de “aparentar impropriedade contábil financeira sem qualquer impacto na gestão, *o fato deve ser evitado, sobretudo pela possibilidade, ainda que eventual, de evocar dúvida na interpretação da execução orçamentária*”.³ Assim, em virtude disso, mostra-se necessário recomendar ao atual gestor do município em questão que, nos próximos exercícios, não repita a conduta ora em apreço.

Neste sentido, na mesma linha da decisão proferida nos autos n. 958.813, deve esta Corte determinar ao gestor que, nos próximos exercícios, seja realizado o devido *controle da execução do orçamento por fonte de recursos*, nos termos do art. 16, §1º, da LRF, cuja inobservância em exercícios futuros poderá ensejar a rejeição das contas.

Pelo exposto, em relação a esse item do escopo de análise, o Ministério Público de Contas opina que esta Corte deve determinar ao gestor que, nos próximos exercícios financeiros, seja realizado o devido controle da execução do orçamento, por fonte de recursos, nos termos do art. 16, §1º, da LRF, cuja inobservância em exercícios futuros poderá ensejar a rejeição das contas.

Assim sendo, entende o Ministério Público de Contas que as contas ora em análise podem ser aprovadas, com ressalva, bem como deve ser emitida recomendação ao atual gestor do município a fim de que a conduta em apreço não seja novamente praticada.

2.4 Do Plano Nacional de Educação

Dada a relevância das diretrizes instituídas pelo Plano Nacional de Educação – PNE –, através da Lei n. 13.005/2014, que tem como premissa a atenção prioritária à educação pelos entes governamentais, de forma a atender o disposto no art. 214 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 59/2009, doravante o cumprimento das metas e diretrizes do PNE

² 2ª Câmara, sessão de 30.09.2010, Relator Conselheiro Eduardo Carone.

³ 2ª Câmara, sessão de 14.10.2010, Relator Auditor Hamilton Coelho, grifo nosso.

serão observadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na análise das contas de governo.

Neste exercício de 2021, serão observados, prioritariamente, o cumprimento das Metas n. 1 e n. 18 do PNE. A Meta n. 1 estabeleceu a universalização, até o exercício de 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliação da oferta da educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, até 2024. Já a Meta n. 18 fixou como diretriz a observância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da Federal de 1988 e da Lei Federal n. 11.738/2008.

Tendo em vista que, o estudo da unidade técnica deste Tribunal apurou, à peça 26, o não atingimento no exercício de 2021 da meta 1-A do Plano Nacional de Educação, e considerando que, na defesa apresentada pelo responsável (peças 31 a 45), não houve manifestação acerca deste apontamento, o Ministério Público de Contas opina, neste item, pela aprovação com ressalva das contas em questão, bem como pela emissão de recomendação ao gestor do município, para que adote as medidas necessárias ao cumprimento das diretrizes do PNE, cuja inobservância poderá, nos próximos exercícios financeiros, dar ensejo à rejeição das contas anuais.

No que se refere à meta 1, o gestor deve atentar também para adoção de medidas necessárias à ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos de idade.

2.5 Da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

No estudo de peça 26, f. 295, a unidade técnica deste Tribunal registrou seguinte apontamento:

Verificou-se que o município descumpriu o disposto no §3º do art. 25 da Lei n. 14.113/2020 por deixar de utilizar no exercício percentual de recurso do Fundeb superior a 10%. O montante residual no valor de R\$127.540.476,70 corresponde a 11,01% da receita base de cálculo. Embora a apuração realizada não esteja prevista na Ordem de Serviço Conjunta TCE-MG n. 1, de 17 de janeiro de 2022, entende-se que isso pode implicar emissão de parecer prévio pela rejeição das respectivas contas. Solicita-se, portanto, que o município se manifeste sobre o item analisado.

A Lei 14.113/2020 regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. No tocante à utilização dos recursos, o art. 25 da referida lei, assim dispõe:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

[...]

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Segundo apurou a unidade técnica deste Tribunal, o montante não executado no valor de R\$127.540.476,70 corresponde a 11,01% da receita base de cálculo (peça 26). Assim, a execução a menor dos recursos do FUNDEB no próprio exercício viola o preceito legal definido no art. 25, *caput* e §3º da Lei n. 14.113/2020. No estudo à peça 57, a unidade técnica deste Tribunal consignou que, embora o responsável pelas contas tenha sido citado (peças 27, 28 e 29) e apresentado defesa (peças 31 a 45), verifica-se que as alegações trazidas não foram suficientes para afastar a irregularidade em questão.

De fato, como bem apontou a unidade técnica deste Tribunal, tal irregularidade se revela hábil à rejeição das contas sob exame.

Todavia, é preciso considerar que tal irregularidade passou a ser considerada por este Tribunal, para os efeitos de rejeição de contas em caso de descumprimento do preceito legal, somente a partir das análises relativas ao exercício financeiro de 2023. Assim, considerando que as contas do exercício de 2021 dos demais municípios jurisdicionados foram analisadas nos moldes das Ordens de Serviço Conjuntas n. 01/2022 e n. 02/2022 deste Tribunal, em respeito ao princípio da isonomia, entende o Ministério Público que as contas em questão podem ser aprovadas, com ressalva, emitindo-se recomendação ao atual gestor, a fim de que observe as diretrizes de aplicação dos recursos do FUNDEB, cujo descumprimento poderá, nos exercícios financeiros seguintes, ensejar a rejeição das contas anuais.

Deve também essa Corte determinar que o responsável pelo Controle Interno do município de Belo Horizonte seja pessoalmente cientificado acerca das irregularidades apontadas neste parecer, em relação às irregularidades apuradas pela unidade técnica deste Tribunal e, em especial, acerca das divergências apuradas em relação a informações prestadas via SICOM, em relação àquelas disponibilizadas no Portal de Transparência do município, e, ainda, a irregularidade no tocante à aplicação de recursos do FUNDEB. O responsável pelo Controle Interno deve ser advertido que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, conforme exige o parágrafo único do art. 81, da Constituição Estadual de 1989.

Vale também notar que a deliberação em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao exercício financeiro, em razão de representação, denúncia ou de outra ação fiscalizadora realizada por este Tribunal.

Assim, em face do regime jurídico que rege o presente feito, com destaque para as normas instituídas por este Tribunal, entende o Ministério Público que as contas ora analisadas podem ser aprovadas, com ressalva, expedindo-se ao gestor e ao responsável pelo Controle Interno as recomendações ora sugeridas.

2.7 Dos demais aspectos atinentes às contas em questão

No que se refere às determinações constantes do despacho do relator, no sentido que fossem considerados na presente análise os apontamentos relativos ao Programa Mais Saúde, oportuno esclarecer que os demonstrativos financeiros relativos ao exercício findo em 31/12/2021 foram objeto de análise por meio da auditoria financeira realizada por este Tribunal, autuada sob n. 1.119.704.

Por fim, o Ministério Público entende ser necessário expedir as recomendações sugeridas pela unidade técnica em seu exame, à peça 26, em relação aos aspectos seguintes:

a) observância dos critérios de apuração e controle dos recursos disponíveis, previamente à abertura de créditos orçamentários adicionais (f. 256);

b) *observância da consulta nº 932.477/14 deste Tribunal de Contas que veda a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando 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 e observando-se ainda a Portaria Nº 3992/17 que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde (f. 258);*

c) realizar rigorosa conferência das informações enviadas a este TCE-MG via SICOM, relativas à elaboração do orçamento anual, no tocante à previsão das receitas e despesas orçamentárias, bem como das informações prestadas nos módulos de acompanhamento mensal, relativas à execução do orçamento, de forma a evitar divergências, tais como as apontadas pela unidade técnica deste Tribunal na presente prestação de contas (f. 249).

Por todo o exposto, com fulcro nos estudos realizados pela unidade técnica deste Tribunal, e nos termos da fundamentação retro, o Ministério Público de Contas, com base no art. 45, inciso II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, entende que este Tribunal deve emitir parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas em análise, devendo ainda essa Corte exarar e acompanhar o cumprimento das recomendações ora sugeridas.

Deve ainda essa Corte determinar que o jurisdicionado observe a coerência e correção dos dados constantes do Portal de Transparência do município, em relação aos registros contábeis e às informações encaminhadas a este Tribunal, via SICOM, sob pena de multa e de aplicação das sanções cabíveis, em caso da inobservância ou reincidência.

III CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público pela emissão de parecer prévio pela *aprovação com ressalva* das contas em questão, a teor do que dispõe o art. 45, II, da Lei Orgânica deste Tribunal e pela expedição das recomendações constantes da fundamentação retro.

É o parecer.

Belo Horizonte, <data da assinatura>.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público/TCE-MG