

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 988018

Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte

Exercício: 2015

Responsável: Márcio de Araújo de Lacerda, Prefeito do Município à época

Procurador(es): Rúsvel Beltrame – OAB/MG 65805, Hércules Guerra – OAB/MG 50693

RELATOR: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. REFERENDO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO DO COLEGIADO QUANTO À EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO E DE CONSEQUENTE DELIBERAÇÃO QUANTO AOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. EMISSÃO DE CERTIDÃO CONSTANDO VALORES INFORMADOS PELO EXECUTIVO MUNICIPAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1) Conforme a Portaria n. 74/PRES./17, as certidões solicitadas pelos responsáveis por órgãos ou entidades municipais constarão a apuração dos índices constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) observando: os dados encaminhados pelos municípios e demais órgãos municipais ao Sicom (inciso I do art. 5º); ao que fora apurado pela Unidade Técnica após análise da defesa apresentada pelo responsável das contas de governo (inciso II do art. 5º); e, finalmente, a deliberação do colegiado deste Tribunal (inciso III do art. 5º).

2) Especificamente em relação ao inciso I do artigo 5º da Portaria n. 74/2017, a apuração dos índices elencados no artigo 4º da referida portaria é realizada por meio da consolidação dos dados que são remetidos/encaminhados pelo Município ao Sicom e, posteriormente, de análise técnica por parâmetros estabelecidos nesse sistema de tecnologia da informação.

3) A certidão emitida em conformidade com a Portaria presidencial n. 74/2017 tem substancial repercussão na formalização de contratos, convênios e operações de crédito firmados pelos municípios e demais entidades públicas e ou privadas. As informações constantes na certidão repercutem consideravelmente na gestão administrativa dos municípios, pois podem possibilitar (ou não) a obtenção de recursos públicos de convênios ou de operações de crédito.

4) Conforme pormenorização constante na Portaria n. 074/2017, a apuração dos limites constitucionais, da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pela Unidade Técnica, sem o crivo do contraditório e da ampla defesa, pode acarretar a impossibilidade de formalização de convênios e operações de crédito, gerando prejuízo ao interesse público.

5) Nesta linha, a emissão de certidão com fulcro nos incisos I e II do artigo 5º da Portaria nº 074/2017 não está revestida do manto decisório/deliberativo pelo colegiado deste Tribunal. A emissão de certidão em apreço deverá conter, necessariamente, os índices constitucionais deliberados por meio de parecer prévio, pois, neste caso, as informações terão caráter de definitividade sob a égide da coisa julgada administrativa produzida por este Tribunal.

6) Em se tratando de decisão cautelar, ou seja, de cognição sumária, é necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, sob pena desta Corte de Contas interferir, de forma não razoável, em atos administrativos normativos, pois, no atendimento do interesse público primário e secundário da Administração Pública, a ingerência do controle externo deve-se pautar pela cautela e proporcionalidade de suas decisões (inclusive liminares).

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

31ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 17/10/2017

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Por já ser de conhecimento de todos, trago para *referendum* a Decisão Monocrática por mim exarada em 11.10.2017, no processo citado, nos termos propostos em meu voto.

Tratam os autos de Prestação de Contas de Governo do Executivo de Belo Horizonte referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Márcio de Araújo de Lacerda.

De acordo com as informações prestadas pelo Município ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), a Coordenadoria de Análise de Contas de Governo Municipais procedeu à apuração das contas anuais de governo nos termos da Instrução Normativa n. 02/2015 (fl. 02/136).

A presente prestação de contas foi inicialmente distribuída ao Exmo. Conselheiro José Alves Viana (fl. 01); todavia, em virtude da sua declaração de suspeição, o feito foi redistribuído à minha Relatoria (fl. 297).

Ato contínuo, determinei a citação, à fl. 298, do Sr. Márcio Araújo de Lacerda para apresentação de defesa e/ou de documentos em relação aos apontamentos do relatório técnico de fls. 2 a 295.

O responsável pelas contas de governo apresentou defesa às fls. 301/322, contestando os achados apontados pela Unidade Técnica.

Posteriormente, o município de Belo Horizonte requereu, à fl. 336, “orientação acerca dos procedimentos e prazos a serem observados”, tendo em vista que o Relatório de Macrogestão de fls. 137/294 teria extrapolado o escopo delimitado na Instrução Normativa nº 02/2015.

De outro lado, em petição protocolizada em 14/09/2017, sob o nº 2743610/2017, o Município de Belo Horizonte, na pessoa do Subprocurador-Geral Fiscal, Sr. Hércules Guerra (fls. 340/354), apresentou pedido de **medida cautelar** alegando, em apertada síntese, o seguinte:

- (i) a Prestação de Contas Anual de 2015 está **pendente de deliberação**;
- (ii) a Certidão n. 8000076580/2017 (de 29/08/2017) emitida eletronicamente por esta Corte de Contas certifica **a aplicação anual de 23,98%** da receita resultante de impostos,

compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**;

(iii) o índice de ensino constante na certidão “impede que o Município de Belo Horizonte **receba transferências de convênios firmados, além de impossibilitar que venha a firmar novos convênios ou instrumentos congêneres para a transferência voluntária de recursos estaduais e federais, bem como impede que contrate operações de crédito, tudo a comprometer a regular gestão pública municipal**”;

(iv) os gastos com educação atingiram, segundo cálculos da municipalidade, percentual superior (32,08%) ao índice mínimo determinado pela Constituição (25%);

(v) a ausência de pronunciamento do colegiado do Tribunal quanto à emissão do parecer prévio e de consequente deliberação quanto aos índices constitucionais de saúde e de educação impede a emissão de certidão com base na apuração, exclusiva, do Sicom e da unidade técnica;

(vi) a manutenção da certidão expedida eletronicamente **impossibilitará a formalização de convênios** perante o Estado de Minas Gerais e, ainda, **a celebração de operações de crédito com bancos internacionais**, na ordem de US\$165.000.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões de dólares).

Ao final, o Município de Belo Horizonte requereu a suspensão da emissão de certidões constando índices apurados pelo SICOM ou pela Unidade Técnica, enquanto não houver decisão de mérito eficaz prolatada pelos órgãos deliberativos competentes. Requereu, finalmente, a emissão de certidão em que conste o valor informado pelo Executivo Municipal, uma vez que as contas ainda não foram deliberadas.

Convém ressaltar que, neste momento, irei examinar, exclusivamente, o pedido do Município de Belo Horizonte quanto ao pedido de cautelar de fls. 340/354. Demais requerimentos do município, esparsos neste processo de prestação de contas, serão oportunamente analisados.

Pois bem, analisando as alegações estampadas no pedido cautelar, bem como as normas técnicas e procedimentos fixados por este Tribunal quanto ao caso posto em exame, entendo que a decisão a ser exarada deve levar em consideração a natureza jurídica da certidão que é emitida pelo tribunal (e suas repercussões), as competências atribuídas ao colegiado dessa Casa (Câmara e Tribunal Pleno) e as respectivas decisões.

Primacialmente, transcrevo alguns trechos da **Portaria nº 74/PRES./2017**¹ que disciplina a sistemática para emissão de certidões (**ou certidão de índices**) solicitadas pelos responsáveis por órgãos ou entidades municipais, in verbis:

Art. 1º As solicitações de emissão das certidões relativas à execução orçamentária, formuladas pelos responsáveis por órgãos ou entidades municipais submetidos à jurisdição do Tribunal, serão apresentadas exclusivamente por meio do sistema de emissão eletrônica de certidões, “e – Certidão”, disponível no portal do Tribunal.

Art. 2º As certidões serão emitidas com base nos dados encaminhados por meio dos sistemas informatizados do Tribunal, obedecidos aos critérios estabelecidos nesta Portaria.

[...]

Art. 4º Com base nos dados encaminhados ao Tribunal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, serão emitidas,

¹ Fonte: <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/DownloadPDF/1138966> - Acesso em: 04/10/2017.

eletronicamente, as seguintes certidões relativas aos exercícios de 2015 e posteriores:

I – certidão referente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – certidão referente à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde;

III – certidão referente à aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;

IV – certidão referente à despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida.

Art. 5º As certidões arroladas no art. 4º desta Portaria serão emitidas em conformidade com as fases processuais da Prestação de Contas Anual e reproduzirão os índices:

I – apurados eletronicamente pelos sistemas informatizados deste Tribunal, com base nos dados consolidados:

II – apurados no processo de Prestação de Contas Anual, após a análise da defesa apresentada pelo responsável;

III – deliberados por meio de parecer prévio.

§ 1º Para cada fase processual em que se encontrar a Prestação de Contas Anual será emitida uma certidão, independentemente do número de substituições processadas. (grifei)

Como se verifica na mencionada portaria presidencial, as certidões emitidas constarão a apuração dos índices constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) observando: os dados **encaminhados** pelos municípios e demais órgãos municipais ao Sicom (inciso I do art. 5º); ao que fora apurado pela Unidade Técnica após análise da defesa apresentada pelo responsável das contas de governo (inciso II do art. 5º); e, finalmente, a deliberação do colegiado deste Tribunal (inciso III do art. 5º).

Especificamente em relação ao **inciso I do artigo 5º da Portaria nº 74/2017**, a apuração dos índices elencados no artigo 4º da referida portaria é realizada por meio da **consolidação** dos dados que são remetidos/encaminhados pelo Município ao Sicom e, posteriormente, de análise técnica por parâmetros estabelecidos nesse sistema de tecnologia da informação.

No presente caso, a apuração preliminar dos índices do Município de Belo Horizonte no exercício de 2015 foi realizada pela Unidade Técnica às fls. 02/136 após consolidação dos dados do Sicom.

Registre-se, ainda, que as diretrizes para a prestação de contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2015 são regidas pela **Instrução Normativa nº 02/2015**², podendo-se destacar, *ipsis litteris*:

Art. 2º Para fins de emissão de parecer prévio, **as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2015 serão analisadas com base nas informações encaminhadas por meio do Sistema Informatizado de Contas**

² Fonte: <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/DownloadPDF/1136993> - Acesso em: 04/10/2017.

dos Municípios (Sicom) e nos documentos especificados nos anexos I a IX desta Instrução Normativa.

§ 1º *omissis*

§ 2º O Chefe do Poder Executivo Municipal encaminhará, por meio do Sicom, em formato PDF, os documentos especificados nos anexos I a IX desta Instrução Normativa.

[...]

Anexo I

Relação de documentos que instruirão as contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais referentes ao exercício de 2015

1) O relatório do órgão de controle interno do Poder Executivo do Município, conforme o § 3º do art. 42 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008, **conterá, além de parecer conclusivo sobre as contas, avaliação sobre os seguintes aspectos:**

1.3) observância dos limites para a inscrição de despesas em restos a pagar, bem como dos limites e das condições para a realização da despesa total com pessoal;

1.4) aplicação dos recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, bem como em ações e em serviços públicos de saúde, com a especificação dos índices alcançados;

Conforme apurado pela Unidade Técnica às fls. 02/136, o valor percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do Ensino corresponde à **23,67% (vinte e três vírgula sessenta e sete por cento) – fl. 05**, ou seja, inferior ao limite estatuído no artigo 212 da Constituição da República.

Todavia, **tal apuração foi unilateralmente realizada pela Unidade Técnica**, não tendo, portanto, natureza decisória/deliberativa.

É inegável que a certidão emitida em conformidade com a Portaria nº 74/2017 tem substancial repercussão na formalização de contratos, convênios e operações de crédito firmados pelos municípios e demais entidades públicas e ou privadas.

Para ilustrar, o **Decreto Estadual nº 46.319/2013** veda a celebração de convênio de saída³ com conveniente⁴ que esteja com pendência documentais no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais – CAGEC (inciso IV do artigo 3º). A Resolução Conjunta SEPLAG/AUGE n.º 5.958/2006⁵, em seu artigo 6º, inciso I, alínea “a” assim assevera:

³ Decreto Estadual 46319/2013. Art. 2º – Para os efeitos deste Decreto, considera-se: I – **convênio de saída**: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual;

⁴ Decreto Estadual 46319/2013. Art. 2º – Para os efeitos deste Decreto, considera-se: III – **conveniente**: órgão ou entidade da Administração Pública, ou consórcio público ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução do convênio de saída;

⁵ Estabelece o Regulamento do Cadastro Geral de Convenientes aptos a firmar convênios com a Administração Pública Estadual – Fonte: http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=708&Itemid=100091 – Acesso em: 04/10/2017.

Art. 2º A execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante a celebração de convênio entre Administração Pública Estadual e órgão da Administração Pública Direta, Autárquica ou Fundacional, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, observará:

II - o Cadastro Geral de Convenientes - CAGEC.

[...]

Art. 6º **A regularidade no CAGEC, nas modalidades de Registro Cadastral, será comprovada mediante apresentação dos seguintes documentos:** (Redação dada pela Resolução Conjunta SEPLAG/CGE n.º 9.441, de 17.11.2015)

I - **Municípios:** (Redação dada pela Resolução Conjunta SEPLAG/CGE n.º 9.441, de 17.11.2015)

a) **Certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado** comprovando o cumprimento dos limites constitucionais e daqueles previstos na Lei Orgânica do Município, no tocante à educação e à saúde;

[...]

b) **Certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado**, atestando o cumprimento dos limites e exigências da Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000.

Como se depreende, a certidão emitida pelo Tribunal de Contas é **requisito de regularidade** perante o Cagéc e de outros órgãos públicos⁶. As informações constantes na certidão repercutem consideravelmente na gestão administrativa dos municípios, pois pode possibilitar (ou não) a obtenção de recursos públicos de convênios ou de operações de crédito.

Em sua petição de fls. 340/354, o Município de Belo Horizonte aduz que a Certidão emitida eletronicamente sob o n.º 8000076580/2017, que trata da aplicação anual na manutenção e desenvolvimento do ensino (exercício 2015), impossibilita a tramitação de proposta de convênios perante o Estado de Minas Gerais no valor total de R\$ 491.000,00 (quatrocentos e noventa e um mil reais) e, ainda, a obtenção de autorização das operações de crédito em torno de US\$165.000.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões de dólares).

Realmente reputo razoável o pedido do Município de Belo Horizonte, pois, conforme pormenorização constante na Portaria nº 074/2017, a apuração dos limites constitucionais, da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pela Unidade Técnica, sem o crivo do contraditório e da ampla defesa, pode acarretar a impossibilidade de formalização de convênios e operações de crédito, gerando prejuízo ao interesse público.

Nesta linha, a emissão de certidão com fulcro nos incisos I e II do artigo 5º da Portaria nº 074/2017 não está revestida do manto decisório/deliberativo pelo colegiado deste Tribunal. Entendo que a emissão de certidão em apreço deverá conter, necessariamente, os índices constitucionais **deliberados por meio de parecer prévio**, pois, neste caso, as informações terão caráter de definitividade sob a égide da coisa julgada administrativa produzida por este Tribunal.

⁶ Neste sentido vide o Manual de Instrução de Pleitos (MIP): Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Página 81. Fonte: file:///D:/Users/gvidigal/Downloads/21-MIP-2017.5.25.w.pdf - Acesso em: 04/10/2017.

Em consonância com este entendimento, tem-se a seguinte decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais⁷:

Extrai-se dos autos que o Município de Belo Horizonte primeiramente, ajuizou ação cautelar preparatória contra o Estado de Minas Gerais, postulando a suspensão dos efeitos da certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que divulgou em seu sítio eletrônico, um percentual de gastos direcionados para a educação, diferente daquele apresentado na prestação de contas do exercício de 2008, até decisão final na ação principal.

[...]

No caso dos autos, verifica-se através dos documentos e peças do processo administrativo juntados aos autos que, o Município de Belo Horizonte, no exercício legal de suas funções, prestou as contas de sua gestão pública no exercício de 2008 ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Nela foi discriminada a composição de gastos ou despesas direcionadas a manutenção e desenvolvimento da educação em um percentual de 28,88% sobre a receita do Município, segundo parâmetros constitucionais, dentro, pois, do mínimo constitucional exigido de 25%. [...]

Não obstante, o Tribunal de Contas emitiu certidão, bem como divulgou em seu sítio eletrônico, dados diversos daqueles constantes na prestação de contas enviada pelo Município de Belo Horizonte, fazendo constar um percentual de 24,68% da receita direcionada para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Importante notar que tais dados foram disponibilizados, antes do julgamento e parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre as contas prestadas pelo Município de Belo Horizonte, cuja competência está esculpida no art. 31 da Constituição da República e art. 76, inciso II da Constituição Estadual, e não prescinde do contraditório e da ampla defesa.

Nos termos do art. 111 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, "em todas as etapas do processo será assegurada a ampla defesa".

Além disso, a certidão, conforme clássica definição doutrinária é um ato administrativo enunciativo, ou seja, que não veicula manifestação de vontade original, mas apenas atesta a ocorrência de atos ou reconhece determinada situação de fato ou de direito.

E como tal, cabia tão somente reproduzir as contas prestadas pelo Município, com a ressalva de que os dados poderiam ser alterados após análise e deliberação do Tribunal de Contas no processo de contas anuais ou em outros processos de fiscalização, como já vem ressaltando no seu endereço eletrônico.

Assim, sem adentrar no mérito da regularidade das contas prestadas pelo Município, ou seja, se cabível ou não a inclusão de certas despesas como destinadas à educação, para fins de alcançar o percentual mínimo constitucional, mesmo porque tal juízo é da competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, plausível a correção dos dados fornecidos na certidão.

A sua correção torna-se inclusive imperiosa diante o risco do Município em ter obstado o recebimento de recursos federais e estaduais, ou formação de novos convênios, que se submetem à comprovação por certidão de que o ente público cumpriu os limites constitucionais relativos à educação.

⁷ TJMG> Número do 1.0024.09.647862-3/001 - Relator: Des.(a) Albergaria Costa – Relator do Acórdão: Des.(a) Albergaria Costa - Data do Julgamento: 13/09/2012 - Data da Publicação: 21/09/2012 – 3ª Câmara Cível

Neste sentido a Lei Complementar n.º 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências: "Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. §1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: (...) b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;"

Dessa forma, igualmente comprovado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pressupostos intrínsecos e necessários a providência cautelar.

Sendo assim, DOU PROVIMENTO ao recurso de apelação para julgar procedente o pedido da ação principal e declarar nula a certidão emitida pelo TCE/MG, com dados diversos daqueles apresentados pelo Município de Belo Horizonte, antes do parecer prévio e conclusivo do órgão de controle e fiscalização das contas da gestão municipal.

Ainda, DOU PROVIMENTO ao recurso de apelação e julgo procedente a ação cautelar, para confirmar a liminar lá deferida, que suspendeu os efeitos jurídicos da certidão emitida pelo TCE, antes de emitido parecer prévio e conclusivo deste órgão de controle e fiscalização. (Grifei)

Convém ressaltar que a certidão referente aos limites constitucionais (educação e saúde), aplicação de recursos do Fundeb e da LRF não se confunde com a Certidão de "Objeto e Pé"⁸. Neste ato enunciativo é plenamente possível e legítima a emissão pelo servidor público para certificar as fases e os fatos de qualquer processo administrativo que tramita nesta Corte de Contas. Todavia, repito, entendo que a certidão de índices terá sua legitimidade e eficácia relacionadas com a deliberação do colegiado em parecer prévio, observado o devido processo legal (procedimento adequado, contraditório e ampla defesa⁹, motivação das decisões, etc).

Não obstante, **poder-se-ia indagar**: qual seria, então, o procedimento para emissão de certidão de índices referente a um determinado exercício financeiro quando está pendente a decisão por este Tribunal acerca da emissão de parecer prévio? **Respondo**: Em uma primeira alternativa, considerando que os dados enviados ao Sicom são consolidados pelo Tribunal para fins de prestação de contas anuais, não há, por parte dos jurisdicionados, a divulgação consolidada dos índices apurados pela própria municipalidade. Assim, nesta fase de envio dos dados, entendo que a certidão de índices constitucionais a ser emitida deveria constar informação que não houve deliberação por parte do colegiado do Tribunal quanto à emissão de parecer prévio; não haveria, portanto, a menção de índices nesta fase inicial. Entretanto, para mim, esta não seria a melhor solução. Para suprir tal lacuna, entendo, como melhor alternativa, que os índices apurados no Relatório de Controle Interno poderiam ser utilizados na certidão referente ao exercício financeiro respectivo até **ulterior deliberação dos índices por esta Corte de Contas (emissão de parecer prévio)**. Esta opção estaria em consonância com o parágrafo 1º do artigo 2º da Instrução Normativa nº 02/2015 transcritos acima, pois são consideradas na análise das contas

⁸ É o documento expedido pela Diretoria de Câmara deste Tribunal em que tramita a ação e contém um breve resumo do processo administrativo, ou seja, natureza da ação, partes, principais atos praticados e a situação atual do processo.

⁹ Neste sentido tem-se o professorado pelo prof. Adilson Abreu Dallari: "[...] Ora, havendo uma acusação, uma irrogação, uma atribuição de comportamento sancionável, é de rigor o oferecimento de oportunidade de ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes a quem quer que possa ser atingido pela sanção aplicável" (in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Observância do Devido Processo Legal pelo Tribunal de Contas, vol. LII, n. III, 2004, pg. 17)

anuais as informações encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo, **inclusive o Relatório de Controle Interno** (Anexo I da Instrução Normativa)¹⁰. As informações/apurações realizadas pelo órgão de Controle Interno¹¹ no relatório encaminhado a este tribunal tem presunção de legalidade e legitimidade, notadamente por ser um órgão de destaque constitucional¹² e passível de responsabilização do seu titular¹³.

Outrossim, entendo que a concessão de medidas cautelares por este Tribunal, com destaque, no presente caso, constitui **medida excepcional**, a ser adotada em situações específicas, para prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, nos termos do *caput* do art. 95 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008):

Art. 95 – No início ou no curso de qualquer apuração, **havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio** ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

Assim, em se tratando de decisão cautelar, ou seja, de cognição sumária, é necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, sob pena desta Corte de Contas interferir, de forma não razoável, em atos administrativos normativos, pois, no atendimento do interesse público primário e secundário da Administração Pública, a ingerência do controle externo deve-se pautar pela cautela e proporcionalidade de suas decisões (inclusive liminares).

No artigo “A cautelaridade nos tribunais de contas”, destaco os seguintes trechos, *ipsis litteris*¹⁴:

Como se sabe, a tutela cautelar se dá no plano da cognição sumária, que, em contraponto à cognição exauriente existente no procedimento ordinário, funda-se na aparência do direito, segundo um juízo de probabilidade, verossimilhança ou, conforme a tradicional locução, na presença do fumus boni iuris. Isso porque a

¹⁰ Reproduzida na Instrução Normativa nº 04/2016 que “Estabelece diretrizes para a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício financeiro de 2016” – Art. 2º, parágrafos 1º e 2º.

¹¹ TCE/MG. O controle interno é instrumento fundamental de que a Administração Pública dispõe para balizar ou corrigir seus próprios atos, de forma a garantir eficácia e eficiência na gestão pública. Sua ausência pode ensejar desvio de finalidade, perdas e mal uso de recursos públicos (Processo 767.495 – Relatoria Conselheiro Substituto Hamilton Coelho – Primeira Câmara – 09/07/2013)

¹² CR/88. Art. 70 CR/88. **A fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.** (Grifei)

¹³ CR/88. Art. 74. CR/88. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno com a finalidade de:**

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (Grifei)

¹⁴ Artigo disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1531.pdf>. Acesso em 20/7/2017. Elaborado por Rachel Campos Pereira de Carvalho e Henrique de Paula Kleinsorge.

cognição exauriente não se compatibiliza com a urgência, diante do necessário aprofundamento do contraditório e desenrolar do procedimento ordinário.

[...]

Especificamente no âmbito de atuação dos tribunais de contas, a demora do provimento final pode trazer danos à sociedade, na medida em que os interesses tutelados pelo órgão de controle compreendem o interesse público na ótima aplicação dos recursos públicos, na execução das políticas públicas em conformidade com o estabelecido em lei, na obediência às normas constitucionais e legais; enfim, na gestão adequada da coisa pública. É nesse contexto que se destacam os provimentos cautelares no processo de controle, pretendendo identificá-los com as medidas estabelecidas pela teoria da cautelaridade no processo civil.

[...]

Além do *fumus boni iuris*, deve estar presente o *periculum in mora*, ou, como prefere Silva (2009, p. 86), **deve estar caracterizada uma situação de dano irreparável iminente ao direito provável a ser protegido pela tutela cautelar**. No âmbito do processo de controle significa dizer que a ilegalidade examinada pelo Tribunal de Contas para ensejar a decretação de uma medida cautelar deve ser capaz de provocar dano irreparável ou de difícil reparação.

Logo, entendo que há a subsunção dos fatos aos requisitos – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* – que pudesse ensejar a concessão de medida cautelar pleiteada pelo Município de Belo Horizonte.

Nesta linha, considero presente o *fumus boni iuris*, por entender que as alegações do requerente e os fundamentos por mim expostos, quanto à sistemática de emissão de certidões de índices, assentam na aparência do direito, conforme juízo de probabilidade e verossimilhança.

Ademais, quanto ao *periculum in mora*, tenho convicção de sua configuração no caso em tela, pois, perdurando os efeitos da Certidão nº 8000076580/2017 já emitida pelo Tribunal referente ao índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino apurado pela Unidade Técnica às fls. 02/136, poderá acarretar ao Município de Belo Horizonte impedimento em contrair operações de créditos, bem como em relação à impossibilidade de formalização de convênios para obtenção de recursos destinados à implementação de políticas públicas.

Diante do exposto, considerando a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, **defiro**, com fundamento no art. 95 da Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 102/2008), **a concessão de medida cautelar, para que sejam inseridos**, nas certidões a serem emitidas (eletronicamente ou não) por este Tribunal e requeridas pelo Município de Belo Horizonte¹⁵ relativas ao **exercício de 2015, os índices apurados no Relatório de Controle Interno da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, até ulterior deliberação do colegiado competente deste Tribunal por meio da emissão de parecer prévio das contas de governo de 2015 do referida municipalidade:

- 1) Aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – **28,57%** (fl. 100);
- 2) Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde – **20,41%** (fl. 105v);
- 3) Aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – destinados ao

¹⁵ Em conformidade com os incisos I a IV do artigo 4º da Portaria nº 74/PRES./2017,

pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (valores e percentuais constantes às fls. 102 e 102v);

- 4) Despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida – **44,41%** (fl. 95).

Considerando a repercussão desta decisão cautelar na sistemática de emissão de certidões estabelecida na Portaria 074/PRES./2017¹⁶ por este Tribunal de Contas, **proponho que cópia da presente deliberação seja encaminhada ao Conselheiro Presidente para conhecimento e adoção das medidas que julgar pertinentes.**

A **Superintendência de Controle Externo**, a **Diretoria de Controle Externo dos Municípios** e a **Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema de Apoio Municipal Sicom** deverão ser cientificadas do teor desta decisão, além do **Município de Belo Horizonte** na pessoa do Sr. Hércules Guerra, Subprocurador-Geral Fiscal.

Cumpridas as medidas acima, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, percebo que a matéria tem potencial repercussão geral nos termos e limites de qualquer prestação de contas, pois busca alterar entendimento desta Corte sobre o conteúdo de certidão e substituição de índice, razão pela qual a matéria deveria ser submetida ao Tribunal Pleno, prevenindo-se, com isso, possível divergência entre as Câmaras, sem prejuízo de submeter a emissão de nova certidão à Presidência desta Corte, à vista do disposto no art. 41, XXVIII, do Regimento Interno, e das disposições da Portaria n. 74/PRES/2017, na qual se estabelece a sistemática de emissão de certidões dessa espécie. Todavia, nesta assentada, neste caso concreto, vou acompanhar a Relatora. Mas, para reflexão de Vossas Excelências, penso que essa matéria deve ir ao Tribunal Pleno.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também referendo acompanhando o voto da Relatora.

FICA REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que, considerando a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, com fundamento no art. 95 da Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual n. 102/2008): **I)** deferiu a concessão de medida cautelar, para que

¹⁶ Estabelece critérios e procedimentos para a emissão de certidões solicitadas pelos responsáveis por órgãos ou entidades municipais, sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

fossem inseridos, nas certidões a serem emitidas (eletronicamente ou não) por este Tribunal e requeridas pelo Município de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2015, os índices apurados no Relatório de Controle Interno da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte, até ulterior deliberação do Colegiado competente deste Tribunal por meio da emissão de parecer prévio das contas de governo de 2015 da referida municipalidade: 1) aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – 28,57% (fl. 100); 2) aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde – 20,41% (fl. 105v); 3) aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (valores e percentuais constantes às fls. 102 e 102v); 4) despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida – 44,41% (fl. 95); **II)** determinou o encaminhamento de cópia da decisão monocrática ao Conselheiro Presidente para conhecimento e adoção das medidas que julgar pertinentes, considerando a repercussão da decisão cautelar na sistemática de emissão de certidões estabelecida na Portaria 074/PRES./2017 por este Tribunal de Contas; **III)** determinou que a Superintendência de Controle Externo, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios e a Coordenadoria para Desenvolvimento do Sistema de Apoio Municipal Sicom fossem cientificadas do teor da decisão monocrática, além do Município de Belo Horizonte na pessoa do Sr. Hércules Guerra, Subprocurador-Geral Fiscal.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de outubro de 2017.

MAURI TORRES

Presidente

(assinado eletronicamente)

ADRIENE ANDRADE

Relatora

ahw/fg/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**