

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO N. 1058474

Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte
Exercício: 2018
Interessado: Alexandre Kalil, Prefeito do Município de Belo Horizonte
Procurador: Hércules Guerra – OAB/MG 50.693
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

EMENTA

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. PEDIDO DE EMISSÃO DE CERTIDÃO. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR MUNICÍPIO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*. MEDIDA CAUTELAR. DECISÃO MONOCRÁTICA RATIFICADA.

1. A concessão de medidas cautelares por este Tribunal constitui providência 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 n. 102/2008).
2. 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

11ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 09/04/2019

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Termo de Ajustamento de Gestão proposto pelo Município de Belo Horizonte objetivando a regularização da municipalidade perante o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM (fls. 01/07).

Em petição protocolizada neste Tribunal sob o n. 5740710/2019, o Procurador Municipal Hércules Guerra pleiteia a “emissão de certidão em que conste o valor informado pelo Executivo Municipal e exigido no artigo 212 da Constituição da República/1988 (27,12%) e o percentual constitucional exigido no inciso III, do §2º, do art. 198 da Constituição da República c/c o art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012 (25,10%), relativa as contas do exercício de 2018, ainda não devidamente apresentadas e deliberadas por esta Corte de Contas” (fls. 102/146).

Tal pedido se justifica na pretensão do Município de Belo Horizonte em

contratar três importantes operações de crédito. Duas delas contam com recursos externos, uma com a Corporação Andina de Fomento – CAF, no valor de US\$82.500.000,00 (oitenta e dois milhões e quinhentos mil Dólares), e outra com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor de US\$56.000.000,00 (cinquenta e seis milhões de Dólares). Nos últimos meses de 2018 foi concluída, no SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais, a fase de negociação desses empréstimos junto aos bancos. A operação de crédito interna será realizada junto ao Banco do Brasil – BB, no valor de R\$180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais). A expectativa do Município é que as três operações de crédito estejam contratadas no primeiro semestre de 2019.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em 14/3/2019, ao realizar um juízo preliminar sobre o pedido formulado pelo Procurador Municipal de Belo Horizonte, proferi decisão monocrática em que, por considerar presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, deferi, com fundamento no art. 95 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008), a concessão de medida cautelar, para que fossem inseridos, nas certidões emitidas (eletronicamente ou não) por este Tribunal e requeridas pelo Município de Belo Horizonte¹ relativas ao exercício de 2018, os índices informados por aquele Município e publicados em seu sítio eletrônico², até ulterior deliberação deste Tribunal sobre a matéria nos presentes autos de Termo de Ajustamento de Gestão ou nos autos das contas de governo do exercício de 2018 do Prefeito Municipal de Belo Horizonte.

Com mencionado no relatório, o Município de Belo Horizonte informou que atingiu o índice de 27,12% na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e o de 25,10% na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

A título de elucidação, transcrevo excerto da decisão monocrática com a exposição dos fundamentos de fato e de direito que embasaram a concessão da medida cautelar:

Analisando as alegações estampadas no pedido de emissão de certidão, entendo que esta Corte já teve oportunidade de se manifestar em caso análogos, nas decisões proferidas nos autos das Prestações de Contas do Executivo Municipal (PCA's) ns. 988.018³ e 1.047.266⁴, respectivamente da relatoria da Conselheira Adriene Andrade e do Conselheiro Sebastião Helvecio, em que adoto as razões apresentadas pelos eminentes Conselheiros como o fundamento desta decisão, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*⁵, *verbis*:

¹ Em conformidade com os incisos I a IV do artigo 4º da Portaria nº 74/PRES./2017.

² <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/execucao-orcamentaria-e-gestao-fiscal/demonstrativos-2018>

³ 31ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 17/10/2017 – Município de Oliveira

⁴ 3ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 05/02/2019 – Município de Belo Horizonte

⁵ *Mutatis mutandis*, tem-se a decisão *per relationem* como a “[...] **técnica de fundamentação referencial pela qual se faz expressa alusão à decisão anterior** ou parecer do Ministério Público, **incorporando, formalmente, tais manifestações ao ato jurisdicional**” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. 8. Ed. Salvador: JusPodivm, 2016). [Grifei]. Neste sentido, precedentes no Superior Tribunal de Justiça: REsp nº 1.570.427/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 2.9.2016, RMS 50.400/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 10.5.2017 e AgInt no AREsp 128.086/RS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, DJE de 21.2.2017.

PCA n. 988.018 – Rel. Cons. Adriene Andrade

“[...] Como se depreende, a certidão emitida pelo Tribunal de Contas é **requisito de regularidade** perante o Caged 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.

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

Extraí-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,

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.

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

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.

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)

[...]

PCA n. 1047266 – Rel. Cons. Sebastião Helvecio

Nos termos do art. 95 da Lei Orgânica, é de competência deste Tribunal a expedição de medidas cautelares no caso de haver fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

Para a concessão de tal medida, fundamental a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, princípios estes garantidores da razoabilidade de sua concessão, sob pena deste Tribunal incorrer em afronta ao interesse público.

Quanto ao direito na concessão, registra-se que a apuração dos índices elencados no artigo 4º da Portaria 54/2018 é realizada por meio da consolidação dos dados que são remetidos pelo Município ao Tribunal por meio do SICOM, e, posteriormente, analisados conforme parâmetros técnicos estabelecidos para o Sistema.

Conforme se observa, os dados enviados pelo município de Oliveira, referentes ao exercício de 2017, ainda não foram analisados pela Unidade Técnica, tampouco foram objeto de contraditório pela parte, não havendo, até a presente data, deliberação acerca da matéria.

Assim, considerando que nos processos que tramitam nesta Corte de Contas vigora o princípio da verdade material, consoante art. 104 do Resolução n. 12/2008, entendo que diante das circunstâncias do caso concreto, a presunção milita a favor do Município e do gestor até, pelo menos, posterior apuração dos fatos, razão pela qual resta presente o *fumus boni iuris*.

Entendo, ainda, que resta comprovado o perigo da demora, haja vista que a emissão da Certidão que indica a não aplicação do limite constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE impede que o Município realize operações de créditos e obtenha transferências voluntárias, inviabilizando a formalização de convênios para obtenção de recursos destinados à implementação de políticas públicas, como por exemplo o firmado com o Estado de Minas Gerais com a finalidade de pavimentação de vias do Município, o que acarreta evidente prejuízo ao financiamento de serviços públicos e ao atendimento de necessidades dos munícipes.

Nestes termos, demonstrados a probabilidade do direito e o perigo da demora e considerando que os dados da certidão não possuem caráter definitivo, mas podem, ainda assim, repercutir negativamente na gestão administrativa do município, entendo razoável a concessão da medida cautelar pleiteada, em juízo de urgência e em caráter provisório, para que o percentual de aplicação na MDE a constar da certidão seja aquele apresentado pelo município nas contas relativas ao exercício de 2017, qual seja, 25,96% da receita de impostos e transferências.

Concluída a deliberação deste órgão Colegiado, encaminhe-se à Presidência, para os fins do disposto no inciso XXVII do art. 19 da Lei n. 102/2008, em caráter de urgência.

Cientifique do teor da decisão a Superintendência de Controle Externo, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios e a Coordenadoria para Desenvolvimento do SICOM, além do Município de Oliveira na pessoa do Sr. Daniel de Queiroz, Procurador Geral do Município. (Grifei)

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).

Logo, tenho convicção 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 acima 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, negando-se a emissão da Certidão conforme requerido, **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.**

Após a prolação da decisão monocrática, encaminhei os autos ao Conselheiro Presidente para conhecimento e adoção das providências que julgasse pertinentes, em razão da repercussão da medida cautelar concedida na sistemática de emissão de certidões estabelecida na Portaria nº 054/PRES./2018.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 95, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008), submeto à ratificação do Colegiado a decisão monocrática que proferi em 14/3/2019 na qual deferi a concessão de medida cautelar, para que fossem inseridos, nas certidões solicitadas pelo Município de Belo Horizonte relativas às contas do exercício de 2018, os índices de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (27,12%) e nas ações e serviços públicos de saúde (25,10%) informados por aquela Municipalidade e publicados em seu sítio eletrônico, até ulterior deliberação deste Tribunal sobre a matéria nos presentes autos de Termo de Ajustamento de Gestão ou nos autos das contas de governo do exercício de 2018 do Prefeito Municipal de Belo Horizonte.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Ratifico a monocrática.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Ratifico.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

DECLARADAS AS SUSPEIÇÕES DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA E DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

(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 das Notas Taquigráficas, em ratificar a decisão monocrática proferida em 14/3/2019, em que foi deferida a concessão de medida cautelar para que fossem inseridos, nas certidões solicitadas pelo Município de Belo Horizonte, relativas às contas do exercício de 2018, os índices de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (27,12%) e nas ações e serviços públicos de saúde (25,10%), informados por aquela Municipalidade e publicados em seu sítio eletrônico, até ulterior deliberação deste Tribunal sobre a matéria, nos presentes autos de Termo de Ajustamento de Gestão ou nos autos das contas de governo do exercício de 2018 do Prefeito Municipal de Belo Horizonte. Declaradas as suspeições do Conselheiro José Alves Viana e do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de abril de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/rp

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 de
Deliberações e Jurisprudência**