

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 1046849

Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte

Partes: Alexandre Kalil, Hercules Guerra, Leonardo de Araújo Ferraz, Tomáz de Aquino Resende

Procurador: Marlus Keller Riani – OAB/MG 77.384

Exercício: 2017

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. MUNICÍPIO. PEDIDO CAUTELAR. DIVERGÊNCIA NOS PERCENTUAIS DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DESTA TRIBUNAL PARA DETERMINAR A EMISSÃO DA CERTIDÃO REQUERIDA. JUÍZO SUPERFICIAL DE URGÊNCIA. PRESENTES OS REQUISITOS DA PROBABILIDADE DO DIREITO E DO RISCO DE LESÃO AO ERÁRIO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Este Tribunal, nos termos do art. 95 da Lei Orgânica, tem competência para expedição de medidas cautelares que visem resguardar o erário, direito alheio e a eficácia das decisões de mérito, prevendo o seu art. 96, além de outras medidas de caráter urgente, as específicas de afastamento de responsável, indisponibilidade de bens, sustação de ato e arresto.
2. Nos processos sob a jurisdição desta Casa deve vigorar o princípio da verdade material, conforme art. 104 do Regimento Interno, devendo qualquer presunção, neste estágio processual, diante das circunstâncias do caso e da dúvida instalada, militar a favor do Município e do gestor, até posterior apuração dos fatos.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 20/11/2018

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Submeto à apreciação desta Câmara, nos termos do art. 95, § 2º, da Lei Orgânica desta Casa, a decisão que proferi nos autos da presente Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1046849, do Município de Belo Horizonte, disponibilizado oportunamente a Vossas Excelências por meio do SGAP, na qual, diante das afirmações e da documentação apresentada pelo requerente, considerei presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar e acolhi parcialmente a pretensão urgente para reconhecer, antecipadamente, no âmbito deste processo, *ad referendum* deste Colegiado, em juízo de urgência e em caráter provisório, os percentuais de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde apresentados pelo próprio Município, nos seguintes termos:

Trata-se de pedido de medida cautelar apresentado pelo Município de Belo Horizonte, nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal, exercício 2017, sob minha relatoria, na qual se pleiteia:

a emissão de certidão em que conste o valor informado pelo Executivo Municipal e exigido no art. 212 da Constituição da República/1988 (26,69%) 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 (21,62%), uma vez que as contas do exercício de 2017 ainda não foram deliberadas.

Pediu, sucessivamente, que a Unidade Técnica analisasse os dados apresentados pela Subsecretaria de Controladoria Geral do Município e, ao final, que

seja determinada a cessação da conduta de emitir Certidão constando índices apurados pelo sistema eletrônico SICOM ou pelo Órgão Técnico, **enquanto não houver decisão de mérito eficaz prolatada pelos órgãos deliberativos competentes.**

Pediu, ainda, a inclusão do processo em pauta na próxima Sessão da Câmara, para que o Colegiado referende a decisão monocrática, julgando procedente a presente medida cautelar.

O Município afirmou que os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE superam a exigência constitucional, diante do atingimento do percentual de 26,69%, e anexou documentos no intuito de demonstrar tal fato.

Afirmou, ainda, que a Certidão n. 1000000470/2018, de 13/09/2018, diverge da Certidão n. 332/2018, de 23/05/2018, embora não tenha havido modificação da fase processual, o que vem causando “grave prejuízo ao Município, que necessita urgentemente de realizar operações de crédito externas para fins de dar andamento em projetos”. Ressaltou que “Não se pode olvidar a extensão do prejuízo que a Certidão n. 1000000470/2018 poderá imputar à gestão municipal, vez que esse ato do Tribunal inviabilizará que o Município receba U\$ 82.500.000,00 do CAF como também prejudicará o recebimento de U\$ 56.000.000,00 do BID, os quais seriam aplicados nas áreas de Saúde e de Mobilidade e Requalificação Urbana”.

Aduziu, assim, que a certidão requerida deverá espelhar e certificar tão-somente os gastos informados na prestação de contas anual pelo Município de Belo Horizonte, para o exercício 2017, com as ações em MDE e Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, e que o art. 5º da Portaria n. 54/PRES/2018 deve ser interpretado em conformidade com o art. 23, § 1º, do Regimento Interno, que confere natureza de órgão deliberativo apenas às Câmaras e ao Tribunal Pleno e, mais, que apenas depois da deliberação pelo órgão competente, sem recurso com efeito suspensivo, é que se poderia emitir certidão com percentual divergente daquele apresentado inicialmente pelo Município. Nesse sentido, citou o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais constante da Apelação Cível n. 1.0024.09.647862-3/001, publicado em 21/09/2012. Pleiteou pela garantia do direito ao contraditório, a fim de legitimar atos deste Tribunal que possam influir na esfera do ente federativo.

Afirmou, por fim, que as informações prestadas pela Subsecretaria de Controladoria Geral do Município teriam demonstrado o cumprimento do art. 212 da CR/88, uma vez que “deve ser considerada toda a despesa **empenhada** no exercício, já que o valor inscrito em restos a pagar foi respaldado por disponibilidade financeira”. Ademais, afirmou que a divergência se deve ao fato desta Corte de Contas não ter computado nos gastos com o ensino o saldo dos restos a pagar inscritos no exercício (R\$ 157.407.572,23), embora tivesse acobertado por disponibilidade de caixa (R\$ 200.051.501,02).

Alegando a presença dos requisitos inerentes às medidas cautelares, requer o Município a emissão de certidão, na forma como explícita.

Recebida a petição em meio físico no meu Gabinete em 9/11/2018, sexta-feira, proferi despacho encaminhando-a à 1ª Câmara para digitalização, certificação e juntada e determinei, em seguida, remessa dos autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (Dcem) para manifestação, em caráter de urgência, quanto ao motivo da divergência dos percentuais de aplicação das mencionadas certidões, tendo ressaltado a observância da

Ordem de Serviço Conjunta TCEMG n. 1/2018, quando da aferição dos percentuais constitucionais aplicados na educação e saúde.

Os autos retornaram ao meu Gabinete com a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (Cfamgbh), que, em matéria preliminar, concluiu pela necessidade de submissão da petição à Presidência da Casa, em razão da incompetência dos órgãos fracionários desta Corte de Contas para apreciação do pedido cautelar de expedição de certidão, competência esta que seria do seu Presidente, cuja decisão estaria sujeita a recurso dirigido ao Pleno.

Em análise quanto à matéria relacionada ao pleito cautelar, a Unidade Técnica esclareceu que, no momento da emissão da Certidão n. 332/2018 (sob a vigência da Portaria n. 74/PRES./2017), em 23/05/2018, os dados enviados pelo Município ainda não haviam sido consolidados, o que foi ressaltado na própria certidão, assim, apurou-se o percentual de 26,69% para as aplicações na MDE. Noutra oportunidade, com os dados já consolidados, ou seja, prontos para apreciação da Unidade Técnica, na Certidão n. 1000000470/2018 (sob a vigência da Portaria n. 54/PRES./2018), em 13/09/2018, apurou-se o percentual de aplicação na MDE de 24,33%; ressaltou, que foi registrado, na própria certidão, que a prestação de contas estava em fase de análise e não havia sido deliberada pelo Tribunal.

Esclarecida a divergência, a Cfamgbh afirmou que, uma vez não ultimada a elaboração do relatório técnico, nos termos da Portaria n. 54/2018, prevalece o percentual apurado com base nos dados consolidados pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom de 24,33% constante na Certidão n. 1000000470/2018.

Quanto à afirmação do Município de que este Tribunal não computou, nos gastos com MDE, o saldo dos Restos a Pagar inscritos no exercício, resguardado com disponibilidade de caixa, no montante de R\$ 200.051.501,02, a Cfamgbh mencionou a Instrução Normativa TCEMG n.05/2011, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 15/2011, que trata da padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal e afirmou que

O Município não adotou o controle por fonte/destinação de recursos para fins de para fins de amarração dos valores empenhados com a respectiva movimentação financeira que identifica as contas bancárias por fonte/destinação de recurso dos pagamentos. Todas as contas são identificadas com fonte 100 conforme relatório Caixa/Bancos.

Tal situação, segundo a Unidade Técnica, motiva a desconsideração, pelo Sicom, dos valores dos “Restos a Pagar Inscritos no Exercício”, uma vez que não seria possível identificar a qual tipo de despesa a disponibilidade está associada. Afirmou que, tendo em vista a grande quantidade de contas bancárias administradas pelo Município de Belo Horizonte, sem o controle por fonte/destinação de recursos, não é possível distinguir quais contas bancárias administram recursos próprios (receita de impostos e transferências constitucionais e legais que compõem a base de cálculo para apuração dos gastos com MDE e ASPS), e quais contas administram recursos vinculados provenientes de convênios e transferências fundo a fundo. Diante do exposto, concluiu que

[...] a identificação das contas bancárias por fonte/destinação é crucial para apuração de gastos e checagem das movimentações financeiras associadas.

Seguindo este critério, a disponibilidade de caixa no valor de R\$ 200.051.501,02 relativa a Conta 71.324-0, Agência 0093-0, informada pela PGM não é exclusiva dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2017 de despesas relativas a educação. Assim, a Unidade Técnica mantém o entendimento de que não há disponibilidade de caixa para reconhecimento dos valores inscritos como restos a pagar em 2017.

A conta bancária identificada no SICOM Consulta 2017, relatório Caixa/Bancos com o valor informado pela PGM de R\$ 200.051.501,02 é a Conta 6071324, Agência 0093-0 da Caixa Econômica Federal, identificada como fonte 100.

Anotou, por fim, que não foram encontrados na documentação encaminhada à Unidade Técnica os “extratos bancários conforme documento elaborado pela Subsecretaria de Controladoria Geral do Município”.

Em conclusão, na eventualidade de não provimento da preliminar, a Unidade Técnica manifestou que entende, no mérito, que o pedido cautelar deve ser indeferido e a certidão a ser expedida pelo Tribunal deve retratar a situação do Município nos termos da Portaria n. 54/PRES/2018.

A Dcem, na linha da manifestação da Cfamgbh, esclareceu que as divergências entre as certidões questionadas nos autos “são provenientes das informações apresentadas pelo próprio município nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), enviadas no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), e, posteriormente, nos dados encaminhados ao Tribunal por meio do SICOM”, concluindo, ao final, que “o tema é de competência do Presidente deste Tribunal”. Informou que solicitação semelhante já foi tratada nos autos n. 959.011, referente à Prestação de Contas Municipal do exercício de 2014, que submeteu à questão à Presidência.

DECISÃO

Feito este breve relato do que até aqui foi processado, de imediato, acolho as conclusões da Unidade Técnica relacionadas à ausência de competência desta relatoria para determinar a emissão da certidão requerida, frente aos precisos termos do art. 19, inc. XXVII, da Lei Orgânica deste Tribunal, que assim define:

Art. 19. Compete ao Presidente, sem prejuízo de outras atribuições legais e regulamentares:

[...]

XXVII - ordenar a expedição de certidões de processos e documentos que se encontrem no Tribunal, salvo os de caráter sigiloso;

A pretensão cautelar do Município de Belo Horizonte, em última análise, resume-se à expedição de provimentos que se encontram sob a competência privativa do Presidente deste Tribunal, desbordando da alçada desta relatoria, tais como “determine [...] **a emissão de certidão**” e “seja determinada a cessação da conduta de emitir Certidão constando índices apurados pelo sistema eletrônico SICOM ou pelo Órgão Técnico”.

Assim, acolho a preliminar e considero inviável o deferimento das pretensões relacionadas às ordens para emissão de certidões.

Não obstante a manifesta ausência de competência desta Relatoria para ordenar a expedição de certidão, tenho que a pretensão cautelar não possa ser integralmente afastada, frente ao poder geral de cautela inerente aos pleitos de natureza urgente.

Não há dúvidas de que este Tribunal, nos termos do art. 95 da Lei Orgânica, tem competência para expedição de medidas cautelares que visem resguardar o erário, direito alheio e a eficácia das decisões de mérito, prevendo o seu art. 96, **além de outras medidas de caráter urgente**, as específicas de afastamento de responsável, indisponibilidade de bens, sustação de ato e arresto.

O Regimento Interno, com relação às medidas cautelares, determina que a elas deva ser aplicado subsidiariamente o Código de Processo Civil, que, por sua vez, em seu art. 297, garante que “o juiz poderá determinar as **medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória**”, estatuinto o que se costuma chamar doutrinariamente de poder geral de cautela ou de urgência.

Assim, presentes os requisitos da probabilidade do direito e do risco de lesão ao erário, no início ou no curso de qualquer processo, de ofício ou mediante provocação, este Tribunal poderá adotar provimentos cautelares que considere adequados ao resguardo de direitos ou do erário.

No caso em apreço, não obstante a impossibilidade jurídica de concessão da medida específica de expedição da certidão em razão da ausência de competência legal para tanto, entendendo que a questão controversa e de fundo a ser decidida neste processo de prestação de contas do executivo municipal, relacionada à apuração dos percentuais constitucionais de aplicação na MDE e nas ASPS, deve ser analisada, em juízo superficial e provisório, frente aos argumentos e documentos já apresentados.

De todo o processado, resta como controvérsia a ser dirimida a divergência entre, de um lado, a afirmação do Município de que possuía disponibilidade financeira para cobrir os restos a pagar relativos às despesas de MDE e, de outro, a afirmação da Unidade Técnica de que sem o controle por fonte/destinação de recursos não é possível distinguir quais contas bancárias administram recursos próprios (receita de impostos e transferências constitucionais e legais que compõem a base de cálculo para apuração dos gastos com MDE e ASPS), e quais contas administram recursos vinculados provenientes de convênios e transferências fundo a fundo, em razão da ausência de alimentação correta pelo próprio Município das informações devidas no Sicom.

Nesse juízo superficial de urgência, não obstante tenha sido bem demonstrado pela Cfamgebh o descumprimento pelo Município de normas contábeis aplicáveis ao setor público e de normas expedidas por este Tribunal, para fins de prestação de contas, entendendo que as argumentações do requerente, neste momento, diante das circunstâncias peculiares do caso, devam prosperar, de maneira provisória.

O perigo da demora é notório, uma vez que a já havida emissão de certidão com base nos percentuais apurados após a consolidação dos dados do Sicom e que não indica o atendimento dos percentuais constitucionais de MDE impede a obtenção pelo Município de recursos de empréstimos em processamento, o que, sem dúvida, traduz-se em evidente prejuízo ao financiamento de serviços públicos e ao atendimento de necessidades dos municípios, notadamente daqueles mais carentes.

Quanto à probabilidade do direito, o Município demonstrou, de forma razoável, por meio do quadro apresentado no pedido cautelar denominado COMPARATIVO APLICAÇÃO ENSINO TCEMG X PBH – 2017, que o fato de o Sicom – em razão de deficiências atribuíveis ao próprio Município na prestação das informações relacionadas às contas bancárias por fontes e destinações – não oferecer condições para efetiva checagem das movimentações financeiras associadas, não computou o saldo de restos a pagar inscritos no exercício relativos à MDE, o qual, afirma, estava resguardado com saldo de disponibilidade em caixa.

Conforme manifestação da Unidade Técnica, a disponibilidade de caixa no valor de R\$200.051.501,02 relativa à Conta 71.324-0, Agência 0093-0, informada pelo Município não é exclusiva dos restos a pagar inscritos para o exercício 2017 de despesas relativas à educação. Entretanto, é de se reconhecer que parte desses recursos, embora ainda não identificável, pode ter sido aplicada para a cobertura dos restos a pagar vinculados à MDE inscritos no exercício 2017.

Nos processos sob a jurisdição desta Casa deve vigorar o princípio da verdade material, conforme art. 104 do Regimento Interno, devendo qualquer presunção, neste estágio processual, diante das circunstâncias do caso e da dúvida instalada, militar a favor do Município e do gestor, até posterior apuração dos fatos.

É de se registrar que essa divergência entre os dados informados pelo Município de Belo Horizonte e os apurados pelo Sicom não é recente, e já foi alvo de deliberações no âmbito das contas de governo referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016 ainda sem pareceres definitivos exarados por esta Casa, e também no âmbito da Presidência, nos quais se consideraram percentuais provisórios para efeito de emissão de certidão.

Desse modo, diante das afirmações e da documentação apresentada pelo Município, presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, acolho parcialmente a

pretensão urgente para reconhecer, antecipadamente, no âmbito deste processo, *ad referendum* da 1ª Câmara, em juízo de urgência e em caráter provisório, os percentuais de aplicação na MDE e ASPS apresentados pelo Município, uma vez que a prestação de contas se encontra em fase de análise pela Cfamgbh.

Encaminhe-se à Presidência, em caráter de urgência, cópia da petição que veicula a pretensão cautelar e desta decisão, para as providências que entender cabíveis, no âmbito de sua competência.

Intimem-se o Prefeito de Belo Horizonte, Sr. Alexandre Kalil, o Procurador-Geral do Município, Sr. Tomáz de Aquino Resende, o Procurador Municipal, Sr. Hércules Guerra, e o Controlador-Geral do Município, Sr. Leonardo de Araújo Ferraz, desta decisão e acerca das manifestações técnicas, conferindo-lhes prazo de 5 dias para que prestem os esclarecimentos que entenderem cabíveis.

Esta é a decisão que submeto à apreciação de Vossas Excelências.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu referendo a presente decisão e, na oportunidade, registro que a mesma guarda conformidade com o meu entendimento esposado nos autos do Assunto Administrativo n. 1031205, no bojo do qual tramita o Projeto de Resolução que trata da emissão de certidão, retirado de pauta em 06/06/2018.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu também, Senhor Presidente, referendo a decisão do Conselheiro Adonias Monteiro, fazendo um destaque. No seu relatório, ele cita a saudosa Conselheira Adriene Andrade, em um voto análogo, em 2015, também da Prefeitura de Belo Horizonte.

Então, concordo plenamente e aqui destaco a citação que ele faz da saudosa Conselheira.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também referendo.

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA PROFERIDA PELO CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em referendar a decisão monocrática que: **I)** reconheceu, em juízo de urgência e em caráter provisório, os percentuais de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS apresentados pelo Município, uma vez que a prestação de contas encontrava-se em fase de análise pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte – Cfamgbh; **II)** determinou o encaminhamento à Presidência, em caráter de urgência, de cópia da petição que veiculava a pretensão cautelar e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

da decisão, para as providências que entender cabíveis, no âmbito de sua competência; **III)** determinou a intimação do Prefeito de Belo Horizonte, Sr. Alexandre Kalil, do Procurador-Geral do Município, Sr. Tomás de Aquino Resende, do Procurador Municipal, Sr. Hércules Guerra, e do Controlador-Geral do Município, Sr. Leonardo de Araújo Ferraz, da decisão e das manifestações técnicas, conferindo-lhes prazo de 5 dias para que prestassem os esclarecimentos que entendessem cabíveis. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de novembro de 2018.

MAURI TORRES
Presidente

(assinado digitalmente)

ADONIAS MONTEIRO
Relator

ms/tp