

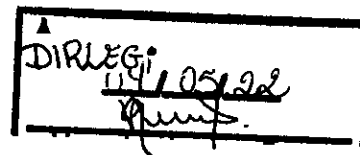


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435
Tel.: (31)3348-2184/2185

DIRLEG	Fl.
<i>de</i>	307



Ofício n.: 6418/2022

Processo n.: 782331 - ELETRÔNICO

Belo Horizonte, 26 de abril de 2022

À Excelentíssima Senhora
Nely Pereira de Aquino
Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Senhora Presidente,

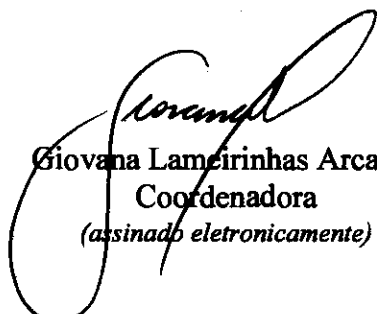
Por ordem do Presidente da Câmara deste Tribunal, e nos termos do disposto no art. 238, parágrafo único, inciso I da Res. 12/2008, comunico a V. Ex.^a que foi emitido o Parecer Prévio sobre as contas desse Município, na Sessão de 08/02/2022, referente ao processo acima epigrafado, disponibilizado no Diário Oficial de Contas de 03/03/2022.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço www.tce.mg.gov.br/Processo.

Cientifico-lhe que, após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal, deverão ser enviados, por meio do *Sistema Informatizado do Ministério Público – SIMP*, no endereço www.mpc.mg.gov.br/simp, os seguintes documentos em versão digitalizada: Resolução aprovada, promulgada e publicada; atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação, conforme disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, bem como comprovação da abertura do contraditório.

Cientifico-lhe, ainda, que o descumprimento da remessa dos documentos listados, via SIMP, no prazo de **120 (cento e vinte) dias**, previsto no parágrafo único do dispositivo legal retromencionado, poderá ensejar aplicação de multa prevista no inciso IX, do artigo 85 da Lei Complementar 102/2008, bem como a adoção das medidas cabíveis por parte do Ministério Público.

Respeitosamente,


Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora
(assinado eletronicamente)

COMUNICADO IMPORTANTE

Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – www.tce.mg.gov.br
Qualquer dúvida quanto ao Sistema Informatizado do Ministério Público-SIMP, ligar para (31) 3348-2196



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 1 de 40

DIRLEG	Fl.
<i>[assinatura]</i>	308

Processo: 782331
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Exercício: 2008
Responsável: Fernando Damata Pimentel
Procuradores: Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva – OAB/MG 065573, Daniel Martins e Avelar - OAB/MG 132704, Flávio de Mendonca Campos - OAB/MG 063728, Hercules Guerra - OAB/MG 050693, Luciano de Araújo Ferraz - OAB/MG 064572, Marco Antônio de Rezende Teixeira - OAB/MG 036223, Pedro Augusto de Araújo Freitas - OAB/MG 106581, Rusvel Beltrame Rocha - OAB/MG 065805, Thais de Bessa Gontijo de Oliveira - OAB/MG 119459, Yara de Melo Miranda Gonzaga - OAB/MG 128510
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXAME DOS PROCEDIMENTOS INSERIDOS NO ESCOPO DE ANÁLISE DEFINIDO PELA ORDEM DE SERVIÇO TCEMG N. 7/2010. ABERTURA E EXECUÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESAS COM PESSOAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Deve-se observar as Consultas TCEMG n. 862749 e n. 958027, com vistas à correta utilização dos instrumentos de ~~reabertura de recursos orçamentários~~.
2. Constatada a regularidade e a legalidade dos procedimentos examinados, referentes à abertura e execução de créditos orçamentários e adicionais, ao repasse de recursos ao Legislativo, aos percentuais constitucionais de aplicação na educação e na saúde, às despesas com pessoal, emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Fernando Damata Pimentel, prefeito municipal de Belo Horizonte, no exercício de 2008, com fundamento no disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008 e no art. 240, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008;
- II) ressaltar que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 2 de 40

DIRLEG	Fl.
<i>Alm</i>	309

- III) recomendar ao prefeito municipal que observe o disposto nas Consultas TCEMG n. 862749 e n. 958027, visando a utilização correta dos instrumentos de realocação de recursos orçamentários;
- IV) determinar a remessa de cópia deste parecer prévio à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da atual redação do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais;
- V) determinar o arquivamento dos autos após cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Gilberto Diniz e do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão o Procurador ~~Marcílio Barenco~~ Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de fevereiro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 3 de 40

DIRLEG <i>Ass</i>	Fl. 310
----------------------	------------

NOTAS TAQUIGRÁFICAS PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte, referente ao exercício de 2008, de responsabilidade do prefeito Fernando Damata Pimentel.

A Unidade Técnica constatou no relatório, às fls. 3 a 52 da peça 51, que foram abertos créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$ 724.907.391,10, em afronta ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964, e que não foi aplicado o percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, tendo em vista a destinação do percentual de 24,68% da receita base de cálculo.

Em face dos apontamentos, à fl. 53, da mencionada peça, o relator à época determinou a citação do responsável pelas contas prestadas, Sr. Fernando Damata Pimentel, bem como do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, prefeito do Município no exercício de apresentação da prestação de contas.

Em seguida, o Procurador-Geral do Município juntou documentação, às fls. 67 a 86 da peça 51, e o representante legal do Sr. Fernando Damata Pimentel, às fls. 87 a 136 da mesma peça, consoante certidão à fl. 137.

A Unidade Técnica efetuou o reexame, fls. 138 a 144 da peça 51, e concluiu que as irregularidades inicialmente apontadas persistiram mesmo após os argumentos trazidos pela defesa.

O Ministério Público de Contas apresentou dois pareceres. No primeiro, do dia 9/11/2009, fls. 145 a 147 da peça 51, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, tendo em vista as inconsistências apuradas pela Unidade Técnica. Por sua vez, no parecer emitido dia 24/5/2010, fls. 148 a 157 da referida peça, requereu a realização de diligências junto à Unidade Técnica para que esta esclarecesse questões atinentes aos créditos adicionais abertos, aos restos a pagar e, ainda, às despesas de exercícios anteriores da educação, com o posterior retomo dos autos àquele *Parquet*.

O relator à época acolheu o pedido de diligência solicitada pelo Ministério Público de Contas, conforme despacho constante à fl. 158 da peça 51, a qual foi cumprida pela Unidade Técnica, às fls. 159 a 166 da mencionada peça.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 167 a 171 da peça 51, tendo em vista a conclusão técnica de que somente mediante análise documental dos decretos seria possível informar quais foram relativos ao remanejamento da dotação consubstanciada no art. 10 da Lei Orçamentária Anual – LOA e de que os dados encaminhados relativos aos gastos com a educação não possuíam níveis de detalhamento suficientes para identificar a natureza das despesas de exercícios anteriores ou a qual exercício pertenciam, concluiu que seria ilegítima a rejeição das contas com base em apontamentos relativos à abertura de créditos adicionais e à aplicação de recursos na MDE.

Em seguida, o relator à época determinou que a prefeitura encaminhasse cópias dos decretos de abertura de créditos adicionais, bem como as notas de empenho necessárias para esclarecer e elidir as irregularidades apuradas na análise inicial, consoante despacho de fls. 173 e 174 da peça 51. Em cumprimento à determinação, foi juntada a documentação de fls. 5 a 273 da peça



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 4 de 40

DIRLEG <i>[assinatura]</i>	Fl. 311
-------------------------------	------------

52, fls. 3 a 202 da peça 53, fls. 3 a 247 da peça 54 e fls. 3 a 243 da peça 55, conforme termo de fl. 244 da última peça.

A Unidade Técnica, às fls. 245 a 249 da peça 55, concluiu que a partir da documentação encaminhada não foi possível averiguar quando as despesas com educação foram liquidadas e pagas, pois constaram apenas as notas de empenho, desacompanhadas de qualquer documentação comprobatória de sua liquidação e/ou pagamento. No tocante aos créditos adicionais abertos no exercício de 2008, após relacionar todos os decretos enviados com a respectiva indicação da fonte de recurso, valor e página, apurou o montante de R\$ 843.756.872,00 relativo à fonte anulação de recursos e de R\$ 795.340.664,00 relativo à realocação e remanejamento.

Após, o relator à época determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, consoante despacho à fl. 251 da peça 55. Entretanto, tendo em vista que foram protocolizados documentos enviados por interessados, em novo despacho, fl. 253 da peça 55, determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica.

O Sr. João Batista da Silva, Chefe do Serviço Nacional de Auditoria do SUS – SEAUD/MS/MG, encaminhou a documentação de fls. 258 a 261 da peça 55, por meio da qual possibilitou que o Tribunal indicasse técnico para acompanhar a realização de auditoria no Município, cujo objeto era a Emenda Constitucional n. 29/2000.

Ainda, a Sra. Cristiana Fortini, Procuradora-Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte à época, enviou os documentos de fls. 262 e 263 da peça 55, e, a partir deles, solicitou que fossem considerados como gastos com o ensino os recursos repassados às Caixas Escolares, conforme entendimento firmado por este Tribunal no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 760875.

A Unidade Técnica, às fls. 276 e 277 da peça 55, esclareceu que, de fato, os recursos repassados às Caixas Escolares são computados no índice dos gastos na MDE. Aduziu que no estudo técnico foram glosadas despesas referentes aos restos a pagar não processados, despesas de exercícios anteriores e concessão de auxílio-alimentação a servidores e que de acordo com o Comparativo da Despesa função 12 não houve qualquer despesa relativa à Caixa Escolar, razão pela qual o valor apurado como destinado à MDE permaneceu sendo 24,68%, inferior, portanto, ao limite constitucionalmente exigido.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação, à fl. 278 da peça 55.

À fl. 279 da peça 55, consta despacho do relator à época determinando a juntada de documento encaminhado por Procurador do Estado, fls. 280 e 281 da mesma peça, por meio do qual solicitou cópias do presente processo quanto ao item referente à aplicação de despesas na MDE, o qual teria sido mencionado em ação ordinária proposta pelo Município, processo judicial n. 02409647862-3. Na oportunidade, o relator autorizou o envio das cópias solicitadas, informou que, no tocante às despesas referentes aos restos a pagar não processados, foram juntadas somente cópias das notas de empenho, sem os documentos comprobatórios de liquidação e/ou pagamento das despesas e, finalmente, esclareceu que o processo se encontrava com vista ao Ministério Público de Contas para manifestação, não tendo sido emitido parecer prévio até aquela data.

Ato contínuo, o relator determinou a juntada de cópias dos autos n. 843180, relativos à prestação de contas do executivo municipal de Belo Horizonte, do exercício de 2010, fls. 286 a 295 da peça 55, conforme certidão de fl. 296 da mesma peça. Ainda, à fl. 297, determinou a juntada de documentação encaminhada pela Procuradoria Geral de Justiça, a qual foi anexada às fls. 298 a 305, todos da peça 55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 5 de 40

DIRLEG <i>[assinatura]</i>	Fl. 312
-------------------------------	------------

Em atendimento à solicitação da Procuradoria Geral de Justiça, a Unidade Técnica apresentou o Demonstrativo de Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Belo Horizonte dos exercícios de 2000 a 2011, apurado por este Tribunal, fls. 308 e 309 da peça 55, e, ainda, cópia da ADI n. 1.0000.00.266905-9/000, que tratou da discussão acerca da inconstitucionalidade ou não da fixação pela Lei Orgânica do Município de novo percentual de aplicação na MDE, fls. 310 a 317 da referida peça.

Após, por meio do despacho de fl. 318 da peça 55, o relator à época encaminhou os autos à Unidade Técnica para que informasse o percentual de repasse à Câmara Municipal com base na Consulta TCEMG n. 837614, bem como que juntasse aos autos a análise conclusiva dos atos de gestão econômico-financeira da administração municipal, consubstanciando todos os reexames promovidos no processo.

A Unidade Técnica, às fls. 319 a 332 da peça 55, concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, em razão da abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal, em afronta ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964, e da aplicação de 24,68% da receita base de cálculo na MDE, em desconformidade com o art. 212 da Constituição da República e com o art. 160 da Lei Orgânica Municipal.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação, à fl. 333 da peça 55.

O Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 334 a 347 da peça 55, após tecer considerações iniciais sobre a prestação de contas, também se manifestou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista o descumprimento do art. 42 da Lei n. 4.320/1964 e do art. 212 da Constituição da República.

Em 3/4/2013, os autos foram redistribuídos, fl. 348 da peça 55.

Em sequência, foi juntada aos autos a documentação subscrita pelo Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional do Estado de Minas Gerais, por meio do qual solicitou informações sobre o presente processo, fls. 349 a 352 da peça 55.

À fl. 357 da peça 55, consta documento protocolizado pelo Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, em que requereu a suspensão do exame da prestação de contas até a decisão do Recurso Extraordinário n. 477624 pelo Supremo Tribunal Federal, fls. 359 e 360 da mencionada peça, seguida da desistência do mencionado pedido, tendo em vista a publicação do respectivo acórdão, fls. 362 a 375, todas da mesma peça.

O relator à época, em despacho de fl. 377 da peça 55, determinou a juntada do instrumento de mandato aos autos e solicitou que todas as intimações atinentes ao processo fossem realizadas em nome dos procuradores constituídos e, ainda, deferiu vista dos autos fora da Secretaria para que eles pudessem tomar ciência do processo, consoante fls. 378, 379 e 383, todas da mesma peça. Após, o responsável, por meio de seus procuradores, apresentou manifestação em que contestou os apontamentos técnicos, fls. 390 a 400, conforme certidão de fl. 401, ambas da peça 55.

Em seguida, foram juntadas aos autos as notas taquigráficas do processo n. 782680, relativo à prestação de contas da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – Sudecap, do exercício de 2008, fls. 402 a 407 da peça 55.

Em 8/6/2015, o relator à época se declarou suspeito para atuar no processo, fl. 408, da peça 55, tendo este sido redistribuído, fl. 409 da mesma peça.

Em 24/6/2015, o novo relator também se declarou suspeito para atuar no processo, fl. 410 da peça 55. Assim, o processo foi novamente redistribuído, fl. 411 da mesma peça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 6 de 40

DIRLEG	Fl.
	313

Em seguida, o relator à época determinou a intimação do responsável para que encaminhasse cópia da documentação que comprovasse que os recursos repassados às Caixas Escolares eram próprios da MDE, conforme despacho de fl. 412 da peça 55. Assim, foram apresentados pelo responsável e juntados aos autos os documentos de fls. 420 a 422, 425 a 430, e 441 a 443, todos da peça 55, bem como os documentos de fls. 4 a 355, da peça 56, e, ainda, de fls. 3 a 208 da peça 57.

Às fls. 210 a 218 da peça 57, constam requerimentos para cadastramento de procuradores e os respectivos despachos de deferimento.

A Unidade Técnica, em reexame, fls. 222 a 234 da peça 57, verificou a impertinência da inclusão dos valores dispendidos pelas Caixas Escolares no montante de aplicação na MDE naquele exercício. Salientou que os gastos na MDE das Caixas Escolares, no valor de R\$ 22.930.204,60, não poderiam ser admitidos no cômputo das despesas com ensino, uma vez que não atendiam às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e à existência de autorização orçamentária, pelo que o percentual de aplicação nessa área correspondeu a 24,68% da receita base de cálculo, em afronta ao art. 212 da Constituição da República. Ainda, ratificou o apontamento relativo à infringência ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal. Assim, concluiu que as irregularidades ensejariam a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

À fl. 235 da peça 57, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação. Assim, o Ministério Público de Contas opinou, às fls. 236 a 243 da peça 57, pela rejeição das contas com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, em afronta ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964. Além disso, recomendou aos responsáveis pela aplicação de recursos na MDE que cumprissem e fizessem cumprir as disposições da Súmula TCEMG n. 115. Por fim, sugeriu a realização de inspeção circunstancial ou por amostragem nas contas apresentadas, para aferição da veracidade da autodeclaração firmada pelo jurisdicionado nos autos, sobretudo com caráter orientativo e pedagógico-preventivo atinente às atividades fiscalizadoras deste Tribunal.

Em despacho de fl. 246 da peça 57, ~~foi determinada~~ a juntada de substabelecimento sem reserva de poderes; a inclusão do nome do novo procurador e a respectiva exclusão dos demais, o que consta das fls. 247 e 248 da mesma peça.

Às fls. 252 a 265 da peça 57, encontram-se, respectivamente, despacho para juntada da documentação e os respectivos documentos, relativos à informação prestada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais acerca do arquivamento do Inquérito Civil n. 0024.13.004137-9, que continha este Tribunal como parte interessada, tendo em vista que foi instaurado por meio de manifestação encaminhada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, que informou a existência da presente prestação de contas, em que seria apurado suposto ato de improbidade e dano ao erário.

Em 6/12/2019, o relator à época se declarou suspeito para atuar no processo, fl. 267 da peça 57. Assim, o processo foi redistribuído, fls. 268 e 269 da peça 57.

Em seguida, o Sr. Tomáz de Aquino Rezende comunicou sua exoneração da função de Procurador Geral do Município e requereu seu cadastramento dos autos, o que foi acolhido pelo relator à época, fls. 270 a 273 da peça 57.

À fl. 277 da peça 57, o relator à época determinou a digitalização do processo, tendo sido formadas as respectivas peças 51 a 67 do Sistema de Gestão e Administração de Processos –



SGAP e, em seguida, incluiu o processo na pauta da Segunda Câmara de 20/5/2021, cujo relatório consta à peça 70.

Entretanto, em 18/5/2021, o Procurador-Geral do Município protocolizou petição por meio da qual requereu o adiamento da apreciação do processo, tendo em vista o interesse em preparar memorial e sustentação oral, peças 75 e 76.

Em 21/5/2021, o relator à época se declarou suspeito para atuar no processo, peça 72. Assim, o processo foi redistribuído à minha relatoria, peça 74.

Em sequência, como o responsável havia manifestado interesse em complementar a instrução processual, determinei que fosse comunicado acerca da alteração de relatoria do processo, bem como da conseqüente perda de objeto do seu pedido de adiamento, tendo em vista que a apreciação dos autos foi adiada em razão da declaração de suspeição superveniente do relator à época, peça 79.

O responsável foi devidamente intimado, consoante peças 80 e 81, contudo não apresentou nova manifestação, conforme certidão de não manifestação, à peça 82.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da prestação de contas foi realizada com base nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução TCEMG n. 4/2009 da Instrução Normativa TCEMG n. 1/2003, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 1/2004, da Ordem de Serviço TCEMG n. 7/2010, nos dados remetidos no Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – Siace/PCA, bem como nos relatórios técnicos às fls. 3 a 52 e 138 a 144 da peça 51, 245 a 249, 276 e 277, 319 a 332, todos da peça 55, e fls. 222 a 234 da peça 57.

1. Abertura, execução e alterações dos créditos orçamentários e adicionais

A Unidade Técnica apontou que a abertura e execução dos créditos orçamentários e adicionais foram realizadas em conformidade com o art. 43, incisos II e V, da Constituição da República de 1988, com os arts. 43 e 59 da Lei n. 4.320/1964.

Informou em seu relatório, às fls. 3 a 52 da peça 51, que foram abertos créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$ 724.907.391,10, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/1964.

O defendente alegou, às fls. 87 a 136 da peça 51, em síntese, que a Lei Municipal n. 9.485/2007, Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício 2008, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 5.006.319.616,00, valor histórico de 1º/7/2007, que foi atualizado monetariamente para o total de R\$ 5.113.451.759,00, nos termos do Decreto Municipal n. 13.021/2008.

Mencionou que o art. 6º da LOA autorizou abertura de créditos no valor de 10% do orçamento aprovado, corrigido monetariamente. Assim, com base nesta autorização legislativa teriam sido abertos créditos da ordem de R\$ 396.552.593,00. Ainda, pontuou que o art. 10, incisos III a IV, do mesmo diploma legal previa autorização para a abertura de crédito suplementar a título de realocação de receita. Com base neste dispositivo, portanto, o Município teria procedido à abertura do crédito suplementar impugnado pelo órgão técnico, dentro das mesmas unidades orçamentárias, no montante de R\$ 839.699.974,00.

Dessa forma, sustentou que foram plenamente atendidos os arts. 41 a 45 da Lei n. 4.320/1964, uma vez que a abertura de crédito suplementar foi precedida de autorização legislativa e, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 8 de 40

DIRLEG <i>[assinatura]</i>	Fl. 315
-------------------------------	------------

vistas a corroborar seus argumentos, transcreveu trecho da Consulta TCEMG n. 683249, em que restou consignado que é possível a transferência de uma dotação para outra, dentro da mesma categoria econômica, ainda que sem autorização legislativa específica, quando se tratar de crédito suplementar, pois a vedação contida no art. 167, inciso VI, da Constituição da República se refere à transferência entre categorias diversas de programação ou de um órgão para outro.

A Unidade Técnica efetuou o reexame, às fls. 138 a 144 da peça 51, e concluiu que a irregularidade persistiu mesmo após os argumentos trazidos pela defesa, uma vez que a LOA não teria sido suficiente para autorização de abertura de créditos suplementares por meio de remanejamento de recursos, mesmo que dentro da mesma unidade orçamentária. Salientou que, nos termos da Consulta TCEMG n. 742472, para realizar remanejamento de recursos, não basta mera previsão na LOA, mas, sim, lei específica com exposição justificativa, por ser aceita apenas em questões relevantes e excepcionais e, ainda, que seja procedida a indicação do destino e da forma de alocação de cada recurso.

Em sequência, com vistas a cumprir diligência determinada pelo relator à época, no sentido de esclarecer questões atinentes aos créditos adicionais abertos, aos restos a pagar e, ainda, às despesas de exercícios anteriores da educação, a Unidade Técnica apresentou o relatório de fls. 159 a 166 da peça 51. Na referida análise, informou que, com base nos decretos constantes do quadro de créditos adicionais, às fls. 46 a 48 da peça 51, não haveria como afirmar que se referiram aos autorizados no art. 10 da LOA, uma vez que o remanejamento previsto no mencionado dispositivo compõe a fonte de recursos de anulação de dotação e, portanto, apenas mediante análise documental de todos os decretos seria possível informar quais créditos seriam relativos ao remanejamento de dotação citado na lei. Ressaltou que na documentação encaminhada pelo Município não houve demonstração dos decretos abertos por remanejamento de dotação, uma vez que da relação citada pela defesa constavam apenas decretos abertos por anulação.

Por fim, esclareceu que a informação do item 1.3, fls. 34 e 139 da peça 51, tinha como objetivo verificar se os créditos disponíveis foram suficientes para acobertar a despesa empenhada no exercício. Explicou que, para tal verificação, o sistema considera no campo dos créditos disponíveis o valor autorizado no orçamento somado às aberturas informadas no quadro de créditos adicionais que não foram por anulação de dotação. Ressaltou que, no presente caso, como todas as aberturas de créditos adicionais foram por anulação de dotação, o valor foi o do próprio orçamento, qual seja, R\$ 5.113.451.759,00, o qual foi superior ao da despesa empenhada no exercício, de R\$ 4.605.936.623,31.

Em seguida, às fls. 173 e 174 da peça 51, o relator à época determinou que a prefeitura encaminhasse cópias dos decretos de abertura de créditos adicionais, bem como as notas de empenho necessárias para esclarecer e elidir as irregularidades apuradas na análise inicial, tendo sido juntada a documentação de fls. 5 a 273 da peça 52, fls. 3 a 202 da peça 53, fls. 3 a 247 da peça 54 e fls. 3 a 243 da peça 55, conforme termo de fl. 244 da mesma peça.

A Unidade Técnica, às fls. 245 a 249 da peça 55, informou que, após relacionar todos os decretos de créditos adicionais abertos no exercício de 2008, enviados com a respectiva indicação da fonte de recurso, valor e página, apurou o montante de R\$ 843.756.872,00 e de R\$ 795.340.664,00, relativos à fonte anulação de recursos e à realocação e remanejamento, respectivamente.

Em sequência, à fl. 253, da peça 55, considerando os documentos protocolizados pelo responsável, o relator determinou a realização de análise conclusiva dos atos de gestão econômico-financeira da administração municipal, consubstanciando todos os reexames promovidos no processo, o que foi feito pela Unidade Técnica às fls. 319 a 332 da peça 55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 9 de 40

DIRLEG 44	Fl. 316
--------------	------------

Especificamente no tocante à abertura de créditos orçamentários e adicionais, salientou que, ao examinar os decretos juntados pelo defendente, restou consignado que do total de R\$ 1.236.252.567,00 de créditos suplementares abertos no exercício de 2008, o montante de R\$ 839.699.974,00 se referiu à realocação e remanejamento autorizados no art. 10, incisos III, IV, V e VI da LOA. Contudo, salientou que tal procedimento não encontra respaldo nos arts. 165, § 8º, da Constituição da República e no 7º da Lei n. 4.320/1964, pois, de acordo com tais dispositivos, pode constar da LOA autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, mas não inclui realocações de recursos nas formas de remanejamento, transposição e transferência, que são espécies enumeradas pelo art. 167, inciso VI, da Constituição da República e demandam autorização legal prévia e específica.

Asseverou que, nos termos do art. 43 da Lei 4.320/1964, a abertura de créditos suplementares deve ser precedida de exposição de justificativa e depende da existência e da indicação de recursos disponíveis, podendo ser considerados recursos para abertura dos créditos suplementares, nos termos do § 1º, incisos I a IV, do mencionado dispositivo, o superávit financeiro do exercício anterior, o excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e o produto de operações de crédito autorizadas, desde que não estejam comprometidos.

Nessa perspectiva, sustentou que os recursos resultantes de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, previstos no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei n. 4.320/1964 não se confundem com os decorrentes dos remanejamentos, transposições ou transferências, constantes do art. 167, inciso VI, da Constituição da República. Asseverou que os créditos suplementares abertos com base nos recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias podem ser autorizados na própria LOA e ocorrem na transferência de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação. Por outro lado, os remanejamentos, transposições ou transferências, ocorrem no deslocamento entre categorias diversas de programação ou de um órgão para outro, devendo ser previamente autorizadas por lei específica.

Após elucidar tais pontos, explicou as razões pelas quais considerou que a irregularidade inicialmente apontada subsistiu e novamente salientou que a receita e a despesa orçadas na LOA perfizeram o montante de R\$ 5.113.451.759,00. Em seguida, reproduziu as seguintes informações:

1 – DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

1.1 – Créditos Suplementares

Limite de Créditos Autorizados no Orçamento (10%)	R\$ 511.345.175,90
Créditos Autorizados por Outras Leis	R\$ 0,00
Total de Créditos Autorizados (A)	R\$ 511.345.175,90

Identificação da Abertura por Fonte de Recurso

Créditos Suplementares Abertos por Anulação	R\$ 1.236.252.567,00
Total de Créditos Suplementares Abertos (B)	R\$ 1.236.252.567,00
Créditos Suplementares Irregulares (B-A)	R\$ 724.904.391,10

A partir do demonstrado, concluiu que o Município procedeu à abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 724.907.391,10, sem cobertura legal, afrontando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/1964. Dando sequência, fez o mesmo com os créditos especiais:

1.2 – Créditos Especiais

Total dos Créditos Autorizados (A)	R\$ 459.466.150,00
------------------------------------	--------------------

Identificação da Abertura por Fonte de Recurso

Créditos Especiais Abertos por Anulação	R\$ 433.530.022,70
---	--------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 10 de 40

DIRLEG <i>HL</i>	Fl. 317
---------------------	------------

Total de Créditos Especiais Abertos (B)	R\$ 433.530.022,70
Créditos Especiais Irregulares (B-A)	R\$ 0,00
1.3 - Créditos Disponíveis	
Créditos Autorizados	R\$ 5.113.451.759,00
Despesa Empenhada	R\$ 4.605.936.623,31
Despesa Excedente	R\$ 0,00

Ao final, salientou que os créditos autorizados resultam do somatório do valor orçado com os créditos adicionais abertos, exceto por anulação.

Em seguida, o defendente juntou a documentação de fls. 390 a 400 da peça 55, por meio da qual alegou que não cabe ao chefe do Poder Executivo negar-se ao cumprimento de lei ou supor que dada disposição aprovada pelo Poder Legislativo é inconstitucional, razão pela qual não poderia ser responsabilizado por eventuais inconsistências da LOA.

Acrescentou que a literalidade do art. 10 da LOA consistiu em mera impropriedade técnica na redação do dispositivo, o qual tinha clara natureza jurídica de suplementação e, por isso, estaria respaldado no art. 165, § 8º, da Constituição da República.

Ponderou, ainda, que na Prestação de Contas do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte relativa ao exercício de 2010 (Processo n. 843180), o mesmo apontamento de irregularidade foi feito pela Unidade Técnica, entretanto o relator afastou tal entendimento ao fundamento de que a previsão de instrumentos de realocação de recursos se apoiou na previsão legal postulada, quando da aprovação da LOA pelo Poder Legislativo, a qual concedeu ao Poder Executivo autonomia de alteração do orçamento.

A partir desse ponto, consignou que, como foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas de 2010, não havia outro caminho para as contas relativas a 2008, tendo em vista a identidade entre as irregularidades.

Ainda, ressaltou que a orientação utilizada pela Unidade Técnica para fundamentar o apontamento derivou da Consulta TCEMG n. 742472, deliberada na sessão de 7/5/2008, e, portanto, sobreveio no curso do exercício financeiro em exame, razão pela qual sustentou que a decisão invocada pela Unidade Técnica não teria o condão de justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Por fim, o defendente aduziu que até 26/11/2008 vigorava a Súmula TCEMG n. 77, que possibilitava a convalidação da abertura de créditos adicionais sem autorização legal, em razão de ser vício meramente formal, pelo que a irregularidade poderia, no máximo, ensejar ressalvas nas contas em análise.

De início, imperioso salientar que consoante ressaltado pela própria Unidade Técnica, a abertura de créditos adicionais e a realização de realocações orçamentárias são instrumentos distintos de alteração da lei orçamentária.

A distinção destes instrumentos, inclusive, já foi objeto de análise desta Corte de Contas nas Consultas TCEMG n. 742472, 862749 e 958027. Na resposta à Consulta TCEMG n 862749, destaca-se o seguinte:

[...]

Dentre os mecanismos predispostos pelo ordenamento jurídico para modificar o orçamento originário, os mais utilizados pelos gestores são os chamados créditos adicionais, previstos no art. 166 da Constituição Federal e conceituados pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64 como as “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 11 de 40

Esses créditos subdividem-se em três espécies: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, os quais estão conceituados nos incisos do art. 41 da Lei nº 4.320/64 da seguinte maneira:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Nos termos do art. 167, V, da Constituição Federal, a abertura de créditos especiais e suplementares deve operar-se por meio de decreto do chefe do Executivo, após prévia autorização legislativa, autorização essa que, no caso dos créditos suplementares, já pode constar na própria lei orçamentária anual, conforme art. 165, § 8º, também da Constituição da República.

Ressalte-se que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para a autorização de crédito adicional refere-se aos créditos extraordinários em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgentes e imprevistas.

Além dos créditos adicionais, existem ainda três outros instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que são os mecanismos de realocação orçamentária, previstos no art. 167, VI, da Constituição, quais sejam, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos financeiros.

Explicando a definição e a diferença de cada um desses instrumentos, J. R. Caldas Furtado ensina o seguinte:

a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;

b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 12 de 40

especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.

Com efeito, verifica-se que o art. 167, VI, da Constituição Federal estabelece que são vedados “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa” (grifo nosso).

Nesse sentido, resta claro que o uso de tais instrumentos pelo gestor deve estar previamente autorizado por lei ordinária. Ressalte-se que a norma constitucional não exige lei específica, mas autorização legislativa.

No entanto, esta autorização legislativa não pode constar previamente na lei orçamentária anual, uma vez que o art. 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que

a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Dessa forma, respondendo ao questionamento do Consultante, não é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de autorização para o remanejamento de recursos orçamentários, por expressa vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, devendo, portanto, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema.

Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.

Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos de ~~prejuízo às diretrizes orçamentárias~~ diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.

[...]

(Consulta TCEMG n. 862749, relator: conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão do Tribunal Pleno de 25/6/2014).

Assim, enquanto os créditos adicionais, por consistirem em autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, são instrumentos para adição de recursos, por meio dos créditos suplementares, especiais e extraordinários, nos termos dos arts. 40 e seguintes da Lei n. 4.320/1964, as realocações orçamentárias, por sua vez, não acrescem valores ao total da despesa autorizada, visto que decorrem da definição de novas prioridades na execução do orçamento pelo administrador público, mediante a transposição, remanejamento ou transferência de recursos, conforme art. 167, inciso VI, da Constituição da República.

No que se refere aos créditos adicionais, vale mencionar que o art. 167, inciso V, da Constituição da República dispõe que é vedada a abertura de créditos suplementares e especiais sem prévia autorização legal e ainda que, no caso dos créditos suplementares, tal autorização pode constar da própria Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 8º,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 13 de 40

DIRLEG <i>ds</i>	Fl. 320
---------------------	------------

também da Constituição da República. Neste ponto, ressalta-se que a autorização legislativa prévia é dispensada somente no caso de abertura de créditos extraordinários, justamente em razão das restritas circunstâncias em que são cabíveis, quais sejam, despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, conforme art. 41, inciso III, da Lei n. 4.320/1964.

As realocações orçamentárias também necessitam de autorização legislativa, uma vez que, apesar de não implicarem aumento quantitativo nas dotações, alteram a programação orçamentária anteriormente aprovada pelo Poder Legislativo, nos termos do art. 167, inciso VI, da Constituição da República. Contudo, ao contrário dos créditos suplementares, a autorização legislativa das realocações não pode constar da própria LOA, tendo em vista que não constitui hipótese de exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, a qual contempla apenas os já mencionados créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos do art. 165, § 8º, da Constituição da República.

No presente caso, verifica-se que a LOA referente ao exercício previu, em seu art. 6º, a autorização para abertura de créditos suplementares e, em seu art. 10, a possibilidade de realizar realocações orçamentárias:

[...]

Art. 6º - Para ajustes na programação orçamentária, fica o Executivo autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do valor total do Orçamento, atualizado para 1º de janeiro de 2008, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e do inciso I do art. 31 da Lei nº 9.432, de 3 de agosto de 2007.

[...]

Art. 10 – Fica o Executivo autorizado a:

I – designar órgãos centrais para movimentar dotações comuns atribuídas às diversas unidades orçamentárias e para acompanhamento físico do desempenho governamental;

II – promover as medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita;

III – proceder à realocação de recursos consignados nas dotações orçamentárias de pessoal e de encargos sociais, por meio de crédito adicional suplementar, para preservar a apropriação do gasto nos centros de custos das unidades administrativas;

IV – proceder à realocação dos recursos consignados entre subfunções, programas, atividades, projetos, operações especiais e elementos de despesa, adstrita à mesma função de governo, a fim de preservar o processamento orçamentário na codificação da receita financiadora da despesa fiscal, por meio de crédito adicional suplementar;

V – remanejar os créditos orçamentários consignados entre as unidades administrativas regionalizadas e organizacionais, adstritos à unidade orçamentária que pertencem, promovendo a adequação da alocação de recursos das codificações orçamentária aos quantitativos físicos da execução das ações governamentais, por meio de crédito adicional suplementar;

VI – remanejar, entre as unidades orçamentárias, os créditos consignados nos programas de trabalho identificados com as mesmas classificações orçamentárias funcional, programática e por natureza de despesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 14 de 40

DIRLEG <i>[assinatura]</i>	Fl. 321
-------------------------------	------------

Compulsando os autos, verifiquei que a Unidade Técnica, no exame de fls. 319 a 332 da peça 55, salientou que, ao analisar os decretos juntados pelo Município, fls. 3 a 202 da peça 53, fls. 3 a 247 da peça 54 e fls. 3 a 243 da peça 55, salientou que “do total de R\$ 1.236.252.567,00 de créditos suplementares abertos no exercício de 2008, o montante de R\$ 839.699.974,00 refere-se à abertura de créditos suplementares por realocação e remanejamento, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, Lei nº 9.485, de 28/12/2007, com fulcro em seu art. 10, incisos III, IV, V, VI”.

De acordo com o referido estudo técnico, por se tratarem de realocações orçamentárias, o dispositivo da LOA não seria suficiente para respaldá-las. Assim, entendeu que persistiu a irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de R\$ 724.907.391,10, oriundo da diferença entre o total de créditos suplementares abertos, R\$ 1.236.252.567,00 e o valor de suplementação previsto na LOA de 10% do total do orçamento, que correspondeu a R\$ 511.345.175,90.

Verifica-se, pois, que, embora tenha havido confusão na utilização dos institutos por parte do Município, do valor total de R\$ 1.236.252.567,00, considerado como abertura de créditos suplementares, apenas R\$ 396.552.593,00 o foram, na realidade, tendo em vista que restou consignado que o montante de R\$ 839.699.974,00 se referiu, na verdade, à realocação de créditos orçamentários.

Consoante anteriormente delineado, constata-se que o art. 6º da LOA do exercício em exame autorizou a abertura de créditos suplementares até 10% do valor total do orçamento. Vale mencionar que o valor total do orçamento fez o montante de R\$ 5.113.451.759,00, nos termos do Decreto Municipal n. 13.021/2008.

Nesse sentido, tendo em vista a autorização legal contida na LOA para abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 511.345.175,90 e que foram abertos no exercício o montante de R\$ 396.552.593,00, entendo que não houve infringência ao disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/1964.

Destaco que tal entendimento foi consignado na prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte referente ao exercício de 2006, processo n. 730036, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão e do qual, inclusive, participei da votação, na sessão da Segunda Câmara de 25/6/2020.

No referido processo, a Unidade Técnica havia apontado irregularidade relativa à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, porém, após estudo consolidado da documentação apresentada pelo responsável, constatou que parte do valor informado como abertura de crédito, se tratou, na verdade, de realocações orçamentárias. Em face desta constatação, promoveu o recálculo dos valores de créditos suplementares abertos e desconsiderou o apontamento, tendo sido acompanhado pelo relator, *in verbis*:

[...]

Em relação à execução orçamentária, o exame técnico apontou a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no montante de R\$563.408.222,00 (quinhentos e sessenta e três milhões quatrocentos e oito mil duzentos e vinte e dois reais), contrariando o art. 42 da Lei nº 4.320/64 (fl. 38).

O responsável apresentou defesa à fl. 156, sustentando, em síntese, “que foi incluído, indevidamente, no Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários do SIACE/PCA 2006, o Decreto no 12.284, de 14 de janeiro de 2006, que atualizou os valores das Receitas e Despesas dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas para o exercício de 2006,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 15 de 40

DIRLEG	Fl.
<i>Ass</i>	322

perfazendo o total de R\$3.657.818.406,00 (três bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, oitocentos e dezoito mil, quatrocentos e seis reais)”.

Argumentou, também, que a LOA, no art. 6º, fixou o limite de 10% do valor total do orçamento para a abertura de créditos adicionais suplementares, e no art. 10, incisos IV e VI, estabeleceu prerrogativas ao gestor para proceder à realocação das fontes de recursos dos programas de trabalho do orçamento e para remanejar os créditos consignados nos programas, identificados com as mesmas classificações orçamentárias, funcional programática e por natureza de despesa.

Em um primeiro momento, as alegações da defesa foram examinadas às fls. 201 a 203, tendo o Órgão Técnico informado que as disposições do art. 10, incisos IV e VI, da LOA não foram consideradas por caracterizarem autorização ilimitada, contrariando os arts. 165, § 8º, e 167, VII, da Constituição Federal, além do art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, conforme a orientação do Tribunal de Contas exarada nas Consultas no 683.249, 735.383 e 742.472, no sentido de que:

(...) não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro Diploma Legal no Município admitir abertura de Créditos Suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento.

E ainda que:

(...) havendo necessidade de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na Lei Orçamentária: será indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto se dê sempre por lei específica.

Destacou, no entanto, que, conforme os decretos enviados (cópias às fls. 219 a 422 e 425 a 603), foram abertos créditos adicionais por anulação de dotações no valor de R\$387.917.164,00 (trezentos e oitenta e sete milhões novecentos e dezessete mil cento e sessenta e quatro reais) e foram utilizados remanejamentos no valor de R\$247.031.985,00 (duzentos e quarenta e sete milhões trinta e um mil novecentos e oitenta e cinco reais), pelo que ratificou a irregularidade (fl. 203).

Posteriormente, ~~por~~ consolidado de fls. 944/976, foi anexado aos autos o Resumo dos Decretos de Abertura de Créditos Suplementares, cuja fundamentação legal para abertura dos créditos suplementares foi desdobrada de acordo com o art. 10, incisos V e VI, da LOA.

Analisando o referido demonstrativo, a Unidade Técnica informou que os créditos suplementares, no montante de R\$247.031.985,00 (duzentos e quarenta e sete milhões trinta e um mil novecentos e oitenta e cinco reais), são, na verdade, créditos abertos por meio das realocações orçamentárias previstas no artigo 167, VI, da Constituição da República, ou seja, remanejamento, transposição ou transferência. Em face dessa constatação, promoveu novo cálculo dos limites dos créditos suplementares abertos de acordo com o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64, excluindo o citado montante, tendo então concluído pela regularidade dos créditos suplementares abertos, nos termos do demonstrativo de fl. 946v:

[...]

Isso porque as disposições do art. 10, inciso III a VI, da LOA dizem respeito aos institutos da repriorização das ações de governo, mediante a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Essas realocações carecem de autorização legal específica, a teor do disposto no art. 167, VI, da Constituição da República, uma vez que alteram a programação orçamentária anteriormente aprovada pelo Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 16 de 40

DIRLEG	Fl.
323	323

Já os créditos suplementares são instrumentos para adição de recursos a dotações orçamentárias insuficientes, conforme o art. 41, I, da Lei nº 4.320/64, cuja autorização poderá estar prevista na própria LOA, conforme a exceção prevista no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, tratando-se, portanto, de instituto totalmente diverso daquele previsto no art. 167, VI, da Carta da República.

Cumprido esclarecer, no entanto, que a análise dos decretos permite concluir que, de fato, os créditos abertos referem-se à repriorização das ações governamentais, constituindo na prática, nos termos da análise técnica, realocações orçamentárias e não créditos adicionais, embora tenha havido confusão na utilização desses institutos pelo Município de Belo Horizonte no exercício de 2006.

Nesse cenário, ainda que as realocações orçamentárias realizadas não tenham sido precedidas de lei específica, afrontando o disposto no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, deve-se considerar que o seu exame não fazia parte do escopo de análise das prestações de contas à época, não podendo ser utilizada para fundamentar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo. Na verdade, trata-se de tema bastante sensível, que foi incluído no escopo somente das contas de 2017, mas com intuito pedagógico, sem que fosse considerado causa de rejeição das contas.

Diante disso, na linha da manifestação técnica e do parecer do órgão ministerial, considero que as razões apresentadas pelo defendente foram suficientes para se concluir que não houve abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e, portanto, ofensa ao disposto no art. 42 da Lei nº 4.320/64.

[...]

(Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 730036, relator: conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão da Segunda Câmara de 25/6/2020).

No que se refere à ausência de lei, diversa da LOA, com autorização para a realização das realocações orçamentárias no valor de R\$ 839.699.974,00, em descumprimento ao disposto no art. 165, § 8º, da Constituição da República, no mesmo sentido do entendimento consignado no parecer prévio já mencionado, relativo à prestação de contas do exercício de 2006, destaco que tal aspecto ~~de análise da prestação de contas do exercício de 2008, razão pela qual não pode ser utilizada como fundamento para emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas.~~

Cumprido mencionar que a análise das realocações orçamentárias foi incluída no escopo de análise das prestações de contas anuais a partir do exercício de 2017, por meio da Ordem de Serviço Conjunta n. 1/2018, que definiu, em seu art. 2º, o seguinte:

[...]

Art. 2º O Tribunal verificará a utilização das realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, observados os entendimentos exarados da Consulta nº 958027 e considerados, em síntese, os seguintes conceitos:

I – remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro, que provocam alteração na classificação institucional da despesa, ainda que alterem outras classificações;

II – transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão, que provocam alteração na classificação por estrutura programática dentro da mesma classificação institucional, ainda que alterem outras classificações;

III – transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, que provocam alteração na categoria econômica da despesa dentro da mesma classificação por estrutura programática e da mesma classificação institucional, ainda que alterem outras classificações.

[...]

Vale destacar, ainda, que nas prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2017 e seguintes, a utilização incorreta desses institutos não é causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, apesar de ensejar, em alguns casos, a expedição de recomendações, de caráter orientativo, ao prefeito municipal. A título exemplificativo, cito os processos de n. 1047248 (Município de Natércia), n. 1047111 (Município de Ipatinga), e n. 1046828 (Município de Araxá), todos de minha relatoria, apreciados, respectivamente, nas sessões da Segunda Câmara dos dias 8/7/2021, 17/6/2021 e 23/7/2020. Menciono, ainda, o processo n. 1047061 (Município de Frei Inocência), de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, apreciado na sessão da Segunda Câmara de 27/1/2018, n. 1047027 (Município de Dores do Indaiá) e n. 1047132 (Município de Itatiaiuçu), ambos de relatoria do conselheiro José Alves Viana, apreciados na sessão da Primeira Câmara de 20/8/2019. Cabe mencionar que todos os processos mencionados foram referentes às contas do exercício de 2017.

Além disso, em razão da recorrência de utilização de maneira incorreta dos referidos instrumentos por vários municípios, nos relatórios técnicos realizados nas prestações de contas de governo de 2017, a Unidade Técnica apresentava conceitos constantes das Consultas TCEMG n. 862749 e n. 958027, a fim de melhorar a compreensão do tema e, conseqüentemente, possibilitar o uso correto dos instrumentos de realocação de recursos orçamentários.

Por fim, imperioso consignar que o mesmo apontamento de irregularidade foi noticiado nas prestações de contas do executivo municipal de Belo Horizonte dos exercícios de 2006, 2007, 2009, 2010, processos n. 730036, 749823, 835427, 843180 e em nenhuma delas ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas.

Diante do exposto, tendo em vista que o art. 6º da LOA do exercício em exame autorizou a abertura de créditos suplementares de R\$ 511.345.175,90, correspondente a até 10% do valor total do orçamento, e, ainda, que foram efetivamente abertos no exercício o montante de R\$ 396.552.593,00, reforço o meu entendimento de que não houve infringência ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964.

Não obstante, proponho recomendar ao prefeito municipal que observe o disposto nas Consultas TCEMG n. 862749 e n. 958027, visando a utilização correta dos instrumentos de realocação de recursos orçamentários.

2. Índices e limites constitucionais e legais

2.1 Repasse ao Poder Legislativo municipal

Em sua análise inicial, às fls. 3 a 52 da peça 51, a Unidade Técnica verificou que o repasse ao Poder Legislativo municipal correspondeu a 4,66% da receita base de cálculo, em observância ao disposto no art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República.

Contudo, o relator à época, à fl. 318, da peça 55, determinou que fosse informado o percentual de repasse efetuado à Câmara Municipal com base na Consulta TCEMG n. 837614. Assim,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 18 de 40

DIRLEG <i>da</i>	Fl. 329
---------------------	------------

em cumprimento à determinação, a Unidade Técnica apresentou nova análise do item, às fls. 319 a 332 da peça 55.

No referido exame, salientou que, na apuração do repasse realizada em primeira análise, foi excluída da base de cálculo a contribuição ao Fundeb, inclusive da “Arrecadação do Município do exercício anterior”, em conformidade com o entendimento anteriormente adotado por esta Corte de Contas, consubstanciado no enunciado da Súmula TCEMG n. 102, segundo o qual a contribuição ao Fundeb, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integravam a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República para fins de repasse de recursos ao Legislativo Municipal.

Salientou, entretanto, que tal entendimento foi revisto por este Tribunal, conforme Consulta TCEMG n. 837614, em que ficou decidido que a contribuição ao Fundeb custeada por recursos próprios deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal.

Após, informou que, de acordo com a citada decisão, refez os cálculos do repasse ao Poder Legislativo Municipal, sem a exclusão do Fundeb, da seguinte maneira:

Valor do repasse do Poder Executivo ao Legislativo	R\$ 103.524.315,80
Valor das despesas com inativos e pensionistas da Câmara Municipal	R\$ 8.930.234,82
Arrecadação Municipal do exercício anterior (base de cálculo)	R\$ 2.158.509.145,93
Limite percentual do art. 29-A da Constituição da República	5%
Valor correspondente ao percentual populacional	R\$ 107.925.457,29
Percentual de repasse excluídos os inativos e pensionistas	4,38%
Valor do repasse excluídos os inativos e pensionistas	R\$ 94.594.080,98

Assim, concluiu que o valor do repasse apurado com base no entendimento firmado por este Tribunal em resposta à Consulta TCEMG n. 837614, foi de 4,38% da base de cálculo, atendendo o disposto no art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República, posicionamento que ratifico.

2.2 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Unidade Técnica, em sua análise inicial, às fls. 3 a 52 da peça 51, apurou que foi destinado à MDE o percentual de 24,68% da receita base de cálculo, descumprindo o disposto no art. 212 da Constituição da República.

Ressaltou que excluiu do Anexo II o valor de R\$ 96.026.877,53, relativo a restos a pagar não processados, e o valor de R\$ 2.750.585,84, referente a despesas de exercícios anteriores. Ademais, salientou que foi excluído o valor de R\$ 3.958.982,00, subfunção 122, programa 0152, referente à concessão de auxílio-alimentação a servidores, por não compor os gastos com MDE.

O defendente alegou, às fls. 87 a 136 da peça 51, em suma, que a Unidade Técnica teria glosado do cômputo de despesas com MDE, indevidamente, o valor de R\$ 102.736.445,37, sendo R\$ 96.026.877,53 relativos aos restos a pagar não processados; R\$ 2.750.585,84 referentes a despesas de exercícios anteriores e R\$ 3.958.982,00 a vale-alimentação pago aos servidores da educação.

Sustentou que não haveria fundamento para a glosa das despesas incluídas em restos a pagar não processados, já que as despesas da Administração Pública são apuradas de acordo com o exercício em que foi realizado o empenho, nos termos do art. 35, inciso II, da Lei n. 4.320/1964.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 19 de 40

DIRLEG 	Fl. 326
------------	------------

Afirmou que, em diversas oportunidades, este Tribunal concluiu que mesmo os empenhos não liquidados deveriam ser considerados no cálculo das despesas com MDE, como nas Consultas TCEMG n. 442374, 735383 e 455647.

Outrossim, consignou que as despesas inscritas em restos a pagar não processados compõem a aplicação na MDE, com respaldo no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000. Além disso, como visaram ao custeio das despesas previstas no art. 70 da Lei n. 9.394/1996, é evidente sua vinculação a esta finalidade.

Pontuou, também, que o fato de os empenhos ainda não terem sido processados, quando da prestação de contas, não obsta o reconhecimento da efetiva realização das despesas, vez que estas foram efetivamente empenhadas e realizadas no exercício de 2008, encontrando-se pendente apenas e tão somente a finalização da fase burocrática de pagamento. Asseverou que o mesmo ocorre em relação à glosa dos valores relativos a gastos com pessoal da educação de R\$ 96.026.877,53, rubrica 3190.92, os quais deveriam ter sido considerados no cálculo do percentual.

Quanto às despesas relativas ao vale-alimentação dos servidores, pontuou, nos termos da Consulta TCEMG n. 687023, que constitui benefício pecuniário e, segundo ele, por consistir gratificação indenizatória paga aos servidores da educação pelo exercício específico de suas atividades, se enquadraria no disposto no art. 70, inciso I, da Lei n. 9.394/1996.

No que tange às despesas com transporte dos servidores, salientou que se referem às atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino e que se enquadram na hipótese estabelecida no art. 70, inciso V, da Lei n. 9.394/1996.

Por fim, em atenção ao princípio da eventualidade, caso não fossem acolhidos os argumentos anteriores, pugna pela aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que o percentual mínimo constitucional de aplicação de recursos no ensino não teria sido alcançado em razão de 0,32%, que, segundo ele, seria insignificante se comparado ao valor total destinado à MDE naquele exercício.

A Unidade Técnica efetuou o reexame, às fls. 138 a 144 da peça 51, e concluiu que a irregularidade persistiu mesmo ~~apesar dos argumentos~~ trazidos pela defesa. Pontuou que não prospera a alegação do defendente de que os restos a pagar não processados integram os gastos na MDE, uma vez que estes não foram liquidados no exercício. Nesse sentido, destacou que o art. 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, estabelece que as despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com MDE no exercício em que forem contraídas, mas no que forem processadas.

Salientou que, da mesma forma, as despesas de exercícios anteriores não podem integrar os gastos para apuração do percentual constitucional, pois o art. 212 da Constituição da República determina que os recursos devem ser aplicados em cada exercício financeiro.

Por fim, a Unidade Técnica afirmou que os argumentos do defendente acerca da exclusão dos valores relativos aos vales-alimentação e transporte não merecerem prosperar, uma vez que se referem a despesas de caráter indenizatório e, nos termos do art. 70, inciso I, da Lei n. 9.394/1996, reproduzido na Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, serão considerados somente aquelas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação. Ademais, consignou que, nos termos do art. 71, inciso IV, da Lei n. 9.394/1996, também reproduzido na Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, não constituirão despesas com MDE programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 20 de 40



Em seguida, com vistas a cumprir diligência determinada pelo relator, às fls. 173 e 174 da peça 51, no sentido de esclarecer questões atinentes aos créditos adicionais abertos, aos restos a pagar e, ainda, às despesas de exercícios anteriores da educação, a Unidade Técnica apresentou o relatório de fls. 159 a 165 da mesma peça.

A Unidade Técnica informou que os restos a pagar não processados computados na MDE, contaram, no encerramento do exercício, com disponibilidade de caixa suficiente para que fossem oportunamente honrados. Salientou que o valor do ativo financeiro disponível, deduzidos os saldos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, era de R\$ 406.710.247,80, enquanto os restos a pagar não processados da educação eram de R\$ 104.772.898,13, razão pela qual havia saldo disponível de R\$ 301.937.349,69. Contudo, mencionou a impossibilidade de confirmar se os restos a pagar da educação foram liquidados no exercício subsequente, vez que tal informação não havia sido preenchida no Siace/PCA.

Ademais, asseverou que os dados encaminhados por meio do Siace/PCA não possuíam níveis de detalhamento de despesas que permitiriam informar a natureza daquelas denominadas ‘de exercícios anteriores’, tampouco a qual exercício pertenceram, tendo em vista que aparece no Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada, o elemento de despesa 3.1.91.92.00, vinculado a cada unidade orçamentária. Dessa forma, no mesmo sentido da informação antecedente, asseverou que tal levantamento só poderia ser feito a partir de verificação documental.

Em seguida, o relator determinou que o gestor encaminhasse cópias dos decretos de abertura de créditos adicionais, bem como as notas de empenho necessárias para esclarecer e elidir as irregularidades apuradas na análise inicial, tendo a Unidade Técnica, às fls. 245 a 249 da peça 55, concluído que a partir da documentação encaminhada não foi possível averiguar quando as despesas com educação foram liquidadas e pagas, pois constaram apenas as notas de empenho, desacompanhadas de qualquer documentação comprobatória de sua liquidação e/ou pagamento.

Em nova manifestação, às fls. 262 e 263 da peça 55, o defendente solicitou que fossem considerados como gastos com MDE os recursos repassados às Caixas Escolares, conforme entendimento firmado por este ~~Tribunal no momento~~ de Uniformização de Jurisprudência n. 760875.

A Unidade Técnica, às fls. 276 e 277 da peça 55, esclareceu que, de fato, os recursos repassados às Caixas Escolares são considerados no cômputo do percentual, todavia, no estudo técnico foram glosadas despesas referentes aos restos a pagar não processados, despesas de exercícios anteriores e concessão de auxílio-alimentação a servidores, conforme demonstrado na fl. 50, sendo que, de acordo com o Comparativo da Despesa, função 12, não houve qualquer despesa relativa à Caixa Escolar, razão pela qual o valor apurado como destinado à MDE permaneceu sendo 24,68%, inferior ao limite constitucionalmente exigido.

Ato contínuo, tendo em vista os documentos protocolizados pelo responsável, à fl. 318 da peça 55, o relator determinou a realização de análise conclusiva dos atos de gestão econômico-financeira da administração municipal, consubstanciando todos os reexames promovidos no processo, o que foi feito pela Unidade Técnica às fls. 319 a 332 da referida peça, oportunidade em que ratificou os exames anteriores de que as justificativas e/ou documentos juntados pelo defendente não possuem o condão de regularizar o apontamento, razão pela qual manteve o percentual de aplicação apurado inicialmente, de 24,68% da receita base de cálculo, em afronta ao art. 212 da Constituição da República.

Após, o defendente juntou nova documentação, às fls. 390 a 400 da peça 55, por meio da qual alegou que, a partir da Instrução Normativa n. 5/2012, este Tribunal passou a admitir a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 21 de 40

DIRLEG <i>ds</i>	Fl. 328
---------------------	------------

inclusão dos restos a pagar não processos no cálculo do percentual de gastos na MDE, razão pela qual, para fins de apuração deste montante, deveria ser incluído o valor de R\$ 96.026.877,53.

No que se refere às despesas de exercícios anteriores, salientou que, se tratando de recurso vinculado a finalidade específica e como a despesa foi legalmente empenhada no exercício anterior, não deveria ter sido glosado nenhum valor referente a essas despesas.

Já no tocante ao auxílio-alimentação dos servidores, pontuou que a jurisprudência deste Tribunal admite sua inclusão no cálculo, a exemplo do decidido no processo n. 912955, apreciado pela Primeira Câmara em 3/11/2014.

Ao final, consignou que esta Corte de Contas possui posicionamento consolidado sobre diferenças irrisórias verificadas na execução do percentual de destinação de recursos em MDE e que, no presente caso, tal inconsistência deveria ser desconsiderada pela aplicação do princípio da insignificância.

Em seguida, por determinação do relator, à fl. 412 da peça 55, o responsável foi intimado para que encaminhasse cópia da documentação que comprovasse que as despesas com Caixas Escolares eram próprias da MDE, nos termos da Consulta TCEMG n. 715528 e do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 760875, o que foi feito às fls. 420 a 422, 425 a 430, e 441 a 443, todas da peça 55, bem como às fls. 4 a 355 da peça 56 e, ainda, às fls. 3 a 208 da peça 57.

A Unidade Técnica realizou o exame da documentação colacionada, às fls. 222 a 234 da peça 57 e, de início, destacou a redação da Súmula TCEMG n. 115, publicada no DOC de 25/5/2011, *in verbis*:

Os recursos próprios do Município, repassados à caixas escolares inseridas nas escolas da rede pública municipal, excluídos os valores relativos ao FUNDEB, devem ser contabilizados como despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam destinados ao ensino fundamental e/ou à educação infantil, haja prévia autorização do repasse em lei específica e sejam atendidas as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal, observada a necessidade de prestação de contas e do cumprimento de regras licitatórias.

Após, ao longo de sua análise, avaliou se os recursos próprios municipais repassados às Caixas Escolares observaram os requisitos da mencionada súmula, e, portanto, se poderiam ser incluídos na base de cálculo da MDE.

Ao final, apurou que nenhum valor declarado pelo Município poderia ser incluído na referida base de cálculo, tendo em vista que uma parte das despesas estava total ou parcialmente desacompanhada das respectivas notas fiscais, as quais seriam a documentação mínima comprobatória, outra parte não se enquadrava no conceito de MDE e, ainda, que o restante não teria cumprido os requisitos previstos na súmula, relativos à adequação às exigências da Lei Complementar n. 101/2000, notadamente à obediência às condições estabelecidas na LDO atinentes à priorização dos setores da sociedade que não tenham atendimento direto de serviços municipais e à existência de autorização orçamentária.

Dessa forma, manteve o percentual de destinação de recursos apurado no estudo anterior, de 24,68% da receita base de cálculo, em descumprimento ao previsto no art. 212 da Constituição da República de 1988.

O Ministério Público de Contas, às fls. 236 a 244 da peça 57, salientou que embora fosse necessário realizar auditoria para verificação do real cumprimento dos requisitos exigidos na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 22 de 40

DIRLEG <i>de</i>	Fl. 329
---------------------	------------

Súmula TCEMG n. 115, as despesas realizadas pelas Caixas Escolares poderiam ser computadas na MDE.

Informou que a Unidade Técnica analisou a documentação encaminhada e concluiu que, do valor declarado pelo Município, de R\$ 22.930.204,60, restou comprovada a aplicação de R\$ 17.735.747,70, na MDE, que poderiam ser computados desde que respeitados os pressupostos da súmula. Contudo, mencionou que, diferentemente da conclusão técnica, o valor de impugnações foi de R\$ 5.520.970,25, razão pela qual o montante considerado como aplicação na MDE deveria ser de R\$ 17.409.234,35.

Ao final, o Ministério Público de Contas mencionou que, com a inclusão do referido valor, foi possível concluir que o Município aplicou o percentual de 25,39% da receita base de cálculo na MDE, cumprindo o disposto no art. 212 da Constituição da República.

Conforme exposto, a Unidade Técnica excluiu do cômputo das despesas com MDE os seguintes valores: R\$ 96.026.877,53 relativos a restos a pagar não processados; R\$ 2.750.858,84 a despesas de exercícios anteriores e R\$ 3.958.982,00, à concessão de auxílio-alimentação a servidores. Ainda, opinou pela não inclusão dos gastos com Caixas Escolares informados pelo Município, no montante de R\$ 22.930.204,60.

Assim, apurou que foi aplicado na MDE o valor de R\$ 603.807.914,76, o que representa 24,68% do montante de impostos e transferências constitucionais de R\$ 2.446.542.629,10, razão pela qual o percentual de destinação teria sido inferior ao mínimo exigido.

De início, vale dizer que, atualmente, para fins de apuração do percentual mínimo de aplicação constitucionalmente exigido na MDE, é admitida a inclusão de restos a pagar quitados no exercício, desde que não tenham sido computados no exercício financeiro de origem por ausência de disponibilidade financeira, consoante entendimento consolidado por este Tribunal em resposta à Consulta TCEMG n. 932736.

Contudo, para análise do presente caso, é necessário levar em conta a orientação geral existente à época, em consonância com o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, com vistas a resguardar os princípios da segurança jurídica e da isonomia.

A Instrução Normativa TCEMG n. 8/2004, em seu art. 6º, §1º¹, estabelecia que somente seria admitida a inclusão dos restos a pagar, processados ou não, se houvesse a correspondente disponibilidade de caixa.

Posteriormente, a redação original do art. 6º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, estabeleceu que “as despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício que foram contraídas e sim naquele em que forem processadas”.

Mais tarde, com o advento da Lei Complementar n. 141/2012, que estabeleceu que para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ASPS, a inclusão dos restos a pagar ficaria limitada às disponibilidades de caixa, este Tribunal editou a Instrução Normativa n. 5/2012. A partir desta norma, passou-se a considerar a disponibilidade de caixa para avaliar

¹ Instrução Normativa TCEMG n. 8/2004: art. 6º, §1: “As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 23 de 40

DIRLEG	Fl.
	330

o cômputo ou não dos restos a pagar, independentemente do processamento da despesa, ao estabelecer o seguinte:

Art. 5º - [...]

§ 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas:

I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;

II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

No presente caso, cumpre mencionar que, no relatório às fls. 159 a 165 da peça 51, a Unidade Técnica informou que os restos a pagar não processados computados na MDE contaram, no encerramento do exercício, com disponibilidade de caixa suficiente para que fossem oportunamente honrados. Entretanto, ressaltou a impossibilidade de confirmar se os restos a pagar da educação foram liquidados no exercício subsequente, uma vez que tal informação não constava do Siace/PCA.

Em seguida, mencionou, às fls. 245 a 249 da peça 55, que mesmo a partir da documentação encaminhada pelo defendente, não foi possível averiguar quando as despesas com educação foram liquidadas e pagas, pois constaram apenas as notas de empenho, desacompanhadas de qualquer documentação comprobatória de sua liquidação e/ou pagamento.

Dessa forma, considerando que a orientação à época era a de que as despesas referentes à MDE, inscritas em restos a pagar não processados, só seriam consideradas na apuração de destinação de recursos no exercício em que fossem processadas, haja vista a impossibilidade de apurar a data de liquidação e/ou pagamento das despesas, corroboro o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que não devem ser incluídas no cálculo do percentual de destinação de recursos na MDE.

No tocante às despesas com exercícios anteriores, vale mencionar que a Unidade Técnica, na mesma perspectiva da análise dos restos a pagar não processados, mencionou que os documentos encaminhados pelo Município restaram desacompanhados de comprovação do momento de liquidação e pagamento, pois constaram apenas as respectivas notas de empenho.

Neste ponto, imperioso asseverar que os restos a pagar se diferem das despesas de exercícios anteriores, tendo em vista o momento do reconhecimento da obrigação. Enquanto os restos a pagar consistem em despesas empenhadas no exercício ao qual pertencem e, por conseguinte, impactam o respectivo orçamento do exercício, as despesas de exercícios anteriores são despesas que não são registradas no exercício em que ocorreram, ou seja, não impactaram o orçamento à época, pois são reconhecidas pelo ordenador de despesas e empenhadas apenas em exercício posterior.

Nesse sentido, as despesas de exercícios anteriores não impactaram o percentual de aplicação de recursos na MDE no exercício em que efetivamente ocorreram, pois, conforme notas de empenho anexadas às fls. 5 a 273 da peça 52, fls. 3 a 202 da peça 53, fls. 3 a 247 da peça 54 e fls. 3 a 243 da peça 55, as referidas despesas foram empenhadas em 2008. Contudo, não é possível identificar quando tais despesas afetaram, de fato, os sistemas orçamentário (na fase de liquidação da despesa) e financeiro, tendo em vista a ausência de documentação relativa à liquidação e pagamento de tais despesas, razão pela qual entendo que não é devida a inclusão delas no cômputo dos gastos com MDE do exercício de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 24 de 40

DIRLEG <i>lso</i>	Fl. 331
----------------------	------------

Assim, diante da impossibilidade de se aferir o momento em que tais despesas foram liquidadas e pagas, ratifico o posicionamento da Unidade Técnica de que esses valores não devem ser considerados no cálculo do percentual de aplicação na MDE.

Em relação à concessão de auxílio-alimentação a servidores da educação, não se olvida que, à época da presente prestação de contas, havia divergência de interpretação desta Corte quanto à inclusão ou não destas despesas no cômputo dos gastos com MDE.

Contudo, anos mais tarde, esta Corte firmou o entendimento de que o auxílio-alimentação pago aos profissionais do magistério compõe a verba remuneratória dos servidores, porquanto viabilizam a atividade fim, razão pela qual não pode ser considerado de caráter assistencial.

Nessa perspectiva, destaco a prestação de contas do chefe do Poder Executivo de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2012, processo n. 887400, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, apreciado na sessão da Segunda Câmara de 9/3/2017, em que tais despesas foram incluídas no cômputo do percentual de destinação de recursos na MDE, tendo em vista a existência de precedentes, nos seguintes termos:

[...]

No reexame de fl. 226, a Unidade Técnica, especificamente quanto ao auxílio transporte, no valor de R\$12.550.339,28, consignou que, consoante entendimento firmado na Consulta nº 888.189, de 2013, tal auxílio pode compor o gasto total com a manutenção e desenvolvimento do ensino. No tocante ao auxílio alimentação, de R\$11.081.383,25, também promoveu a respectiva inclusão no cômputo do ensino, conforme se extrai do estudo de fls. 369-v a 370-v, tendo como base decisão proferida nos autos do Processo nº 729.496.

A inclusão dos valores correspondentes aos gastos com auxílio transporte e auxílio alimentação resultaram na apuração de despesas com educação da ordem de R\$911.288.260,11, que passaram a representar 23,69% (vinte e três vírgula sessenta e nove por cento) da receita base de cálculo, conforme demonstrado à fl. 370.

Acompanho o entendimento técnico, por considerar, consoante os entendimentos já proferidos por esta Corte de Contas, a exemplo dos citados no estudo técnico, que tais despesas atendem à atividade fim da educação, cabendo, portanto, a respectiva inclusão no cômputo dos gastos municipais com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

(Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 887400, relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, sessão da Segunda Câmara de 9/3/2017)

Assim, em que pese a conclusão da Unidade Técnica, por compartilhar da atual interpretação deste Tribunal e por ela ser a mais benéfica ao gestor, entendo que os valores relativos à concessão de auxílio-alimentação a servidores, no montante de R\$ 3.958.982,00, devem ser considerados na aferição do percentual de aplicação na MDE, visto que estão contemplados, de forma ampla, no conceito de remuneração dos profissionais da educação.

Quanto aos valores repassados às Caixas Escolares, conforme relatei, a Unidade Técnica, às fls. 222 a 234 da peça 57, apurou que, do valor declarado pelo Município como gastos na MDE, R\$ 4.911.866,68 não deveriam ser considerados pela inexistência de documentação comprobatória; R\$ 326.513,35 não deveriam ser considerados pela existência parcial de documentação comprobatória; R\$ 282.590,22, não deveriam ser considerados por não se enquadrarem no conceito de MDE, de acordo com as normas que regem o tema. Dessa forma, o valor apurado e computado na MDE como repassado às Caixas Escolares, pela Unidade

Técnica, foi de R\$ 17.735.747,70 proveniente da diferença entre o declarado pelo Município (R\$ 22.930.204,60) e o glosado (R\$ 5.194.456,90).

Verifiquei, contudo, assim como pontuado pelo Ministério Público de Contas, que o valor descon siderado pelo fato de as despesas não cumprirem os requisitos previstos na Súmula TCEMG n. 115, na verdade, deve ser de R\$ 17.409.234,35, oriundo da diferença entre o valor declarado pelo Município, que foi de R\$ 22.930.204,60, e as demais glosas, que totalizaram R\$ 5.520.970,25, uma vez que R\$ 4.911.866,68 e R\$ 326.513,35 foram glosados por insuficiência na documentação comprobatória e R\$ 282.590,22 por não se adequar ao conceito de MDE.

Cumpre mencionar que a Súmula TCEMG n. 115, que estabeleceu os requisitos analisados pela Unidade Técnica, foi publicada no DOC de 25/5/2011, em momento posterior, portanto, às contas ora analisadas, tendo como precedente o Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 760875, apreciado por este Tribunal na sessão de 24/11/2010.

Nesse sentido, entendo não ser razoável exigir do responsável o cumprimento dos requisitos previstos na mencionada súmula e, na mesma linha do entendimento do Ministério Público de Contas, considerando que ficou comprovado que foram repassados às Caixas Escolares recursos próprios no valor de R\$ 17.409.234,35, e que estes compõem o montante de destinação de recursos à MDE, concluo que tal valor deve ser somado ao percentual de destinação de recursos apurado pela Unidade Técnica.

Assim, entendo que o valor de aplicação de recursos a ser considerado na MDE é de R\$ 625.176.131,11, correspondente ao valor apurado pela Unidade Técnica de R\$ 603.807.914,76 somado aos valores de R\$ 17.409.234,35, referente aos recursos próprios municipais repassados às Caixas Escolares para MDE, e de R\$ 3.958.982,00, relativo à concessão de auxílio-alimentação a servidores, o que correspondeu a 25,55% da receita base de cálculo, de R\$ 2.446.542.629,10.

Finalmente, tendo em vista que à fl. 357 da peça 55, o Procurador Geral do Município de Belo Horizonte requereu a suspensão do exame da prestação de contas até a decisão do Recurso Extraordinário n. 477624 pelo STF e em seguida apresentou a desistência do mencionado pedido em razão da publicação do respectivo acórdão, fls. 362 a 375, também da peça 55, bem como a relevância da matéria, cabe tecer algumas considerações acerca do critério de conformidade para verificação da aplicação de recursos na MDE pelo Município de Belo Horizonte, conforme tratado no tópico a seguir.

2.2.1 Critério de conformidade para verificação da aplicação de recursos na MDE

A discussão acerca do critério de conformidade para verificação da aplicação de recursos na MDE não é recente nesta Corte, tendo ganhado especial relevo na apreciação das contas de governo de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2005, processo n. 709595.

Na sessão da Segunda Câmara de 13/2/2014, o relator do processo, conselheiro Cláudio Couto Terrão, suscitou preliminar de afetação ao Tribunal Pleno justamente para que fosse estabelecido entendimento uniformizador a respeito da aplicação de recursos na MDE nas prestações de contas dos Chefes do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, consubstanciado na relevância da matéria, nos termos do art. 26, inciso I, do Regimento Interno.

Com vistas a contextualizar a necessidade da definição de parâmetro uniforme e evidenciar o cenário de instabilidade jurídica, o relator elaborou uma linha do tempo com as sucessivas

normas que trataram sobre o tema, bem como os respectivos questionamentos acerca da constitucionalidade destas, *in verbis*:

[...]

No âmbito do Município de Belo Horizonte, a matéria relativa aos recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino tem gerado, há mais de uma década, sensível instabilidade jurídica sobre os gestores, não apenas pela sucessão de leis que sobre ela tem recaído, como por questionamentos acerca da constitucionalidade destas.

Além dos gestores, o próprio Tribunal de Contas vem sofrendo com esse ambiente de incertezas, pois o imbróglio acerca do tema vem dificultando a observância dos princípios da segurança jurídica e da isonomia nas decisões.

O cerne do problema reside em saber qual norma deve ser aplicada, no exame das contas dos Chefes do Executivo do Município de Belo Horizonte, no que diz respeito aos recursos direcionadas à Educação. Não é novidade que desde a promulgação da Constituição de 1988 os municípios estão obrigados a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos – compreendida a proveniente de transferências – na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece seu art. 212.

Com o advento da Lei Orgânica de Belo Horizonte, no ano de 1990, a matéria passou a ser regulada, no âmbito municipal, pelo art. 160, cuja redação original dispunha, *verbis*:

Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita orçamentária corrente exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal. (grifamos)

Como se vê, a LOM fixou percentual mínimo de aplicação e base de cálculo diversos dos previstos no art. 212 da Constituição de 1988.

Em 2002, o art. 160 da LOM foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.0000.00.266905-9/000 –, proposta pelo Município de Belo Horizonte, que, em 07/02/2003, foi julgada favorável proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Por conta da liminar, o Chefe do Executivo Municipal ficou desobrigado de aplicar, na Educação, o percentual de 30% previsto na redação original do art. 160 da LOM. Em outras palavras, o dispositivo teve suspensa a sua eficácia, razão pela qual a matéria voltou a ser regulada pelo art. 212 da Constituição (fl. 101).

Em 28/01/03, sobreveio a Lei Ordinária Municipal nº 8.494, que dispôs sobre a aplicação de recursos no ensino público da capital mineira, *litteris*:

Art. 1º - O Município aplicará, anualmente, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, exclusivamente na manutenção e na expansão do ensino público municipal, ressalvadas as exigências previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que contém as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Essa lei definiu o percentual mínimo de 30% para aplicação dos recursos na Educação, reproduzindo, quase que integralmente, o texto do art. 212 da Constituição Federal no que diz respeito à base de cálculo.

Em 28/05/03, a ADI nº 1.0000.00.266905-9/000 foi julgada improcedente, razão pela qual a liminar anteriormente deferida caducou, e, conseqüentemente, o art. 160 da LOM, em sua redação original, readquiriu eficácia no mundo jurídico, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 27 de 40

DIRLEG	Fl.
<i>Lu</i>	334

obstante inexistir trânsito em julgado, uma vez que foram interpostos recursos que se encontram sobrestados no STF (RE 477624 e AI 827810) – fls. 400/407.

O certo é que tanto o art. 160 da LOM – em sua redação de origem – quanto o art. 1º da Lei nº 8.494/03 passaram a conviver paralelamente no ambiente normativo municipal, embora pareça dúvida acerca da constitucionalidade desta por não possuir status de lei orgânica.

O quadro normativo que vem instabilizando a interpretação quanto à questão da aplicação de recursos na Educação, em Belo Horizonte, foi alterado, mais uma vez, com a promulgação, em 28/12/12, da Emenda à Lei Orgânica do Município nº 26, que modificou a redação original do art. 160 para estabelecer a mesma base de cálculo prevista na Constituição de 1988, mantendo, porém, o percentual mínimo de 30%.

A referida Emenda determinou, entretanto, em seu art. 2º, que seus efeitos deveriam retroagir ao exercício de 2000, *verbis*:

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação, fazendo seus efeitos retroagirem a 1º de janeiro de 2000. (destacamos)

Esse panorama demonstra que, além de já existirem, desde 2003, duas normas tratando da matéria, em 2012 foi promulgada uma terceira, piorando o já complicado contexto normativo municipal.

[...]

Após delinear a ordem dos acontecimentos, sustentou que o mencionado cenário implicaria dificuldade ao gestor na realização e cumprimento do planejamento municipal e, ao Tribunal, a potencialização da proliferação de decisões conflitantes, que colocaria em risco os princípios da segurança jurídica e da isonomia.

Outrossim, com o objetivo de demonstrar a relevância do assunto, salientou que na análise do processo n. 843180, apreciado na sessão da Primeira Câmara de 29/3/12, foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2010, diante da conclusão de que teria sido observado o percentual de aplicação de recursos na MDE estabelecido no art. 212 da Constituição da República, sem qualquer menção ao art. 160 da LOMBH ou ao art. 1º da Lei Municipal n. 8.494/2003, mesmo estando ambos vigentes para o exercício analisado. Asseverou, contudo, que caso as contas fossem analisadas com base nesses dispositivos, o parecer emitido poderia ser pela rejeição das contas em razão do descumprimento do percentual de 30% estabelecido por eles.

A preliminar de afetação da matéria ao Tribunal Pleno foi acolhida pelos conselheiros Mauri Torres e Gilberto Diniz, tendo o processo sido pautado para a sessão do Pleno de 26/2/2014. Naquela assentada, o relator propôs que fosse adotado como parâmetro no exame das prestações de contas anuais referentes aos exercícios até 2013, e ainda não deliberadas, o art. 212 da Constituição da República. Para os exercícios de 2014 em diante, propôs que fosse adotado como parâmetro o art. 160 da LOMBH com a redação da Emenda n. 26/2012, uma vez que tanto o índice percentual quanto a base de cálculo por ela adotados estavam em consonância com a Constituição da República. Nesse sentido, nas contas de governo que se analisava, relativas ao exercício de 2005, opinou pela adoção do art. 212 da Constituição da República como norma de referência.

O conselheiro Mauri Torres acompanhou o critério sugerido apenas em relação às contas do exercício de 2005 e os conselheiros José Alves Viana, Gilberto Diniz e Wanderley Ávila acompanharam integralmente o parâmetro proposto pelo relator. O conselheiro substituto Licurgo Mourão, por sua vez, pediu vista para melhor analisar a questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 28 de 40

DIRLEG <i>stb</i>	Fl. 335
----------------------	------------

Assim, na sessão do Tribunal Pleno de 3/12/2014, em retorno de vista, o conselheiro substituto Licurgo Mourão informou que, no intervalo de tempo entre as sessões, o Supremo Tribunal Federal - STF julgou o recurso pendente e declarou inconstitucional o art. 160 da LOMBH, pelo que não poderia ser utilizado pelo TCEMG como parâmetro normativo para a emissão de parecer prévio em relação a qualquer exercício, passado ou futuro. Desse modo, corroborou o entendimento do relator no que dizia respeito à aplicação do art. 212 da Constituição da República como norma de referência para a matéria no exame das contas inerentes ao exercício de 2005, bem como para os exercícios subsequentes, até 2015. Em contrapartida, quanto aos exercícios seguintes, entendeu que deveria ser definido como critério o art. 1º da Lei Ordinária Municipal n. 8.494/1993, salvo eventual alteração legislativa ou decisão judicial em sentido contrário.

Após longo debate em sessão, do qual participaram, inclusive, o advogado à época constituído pelo Município, bem como o procurador do Ministério Público de Contas, em decorrência do fato superveniente, qual seja, a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo da LOMBH pelo STF, os conselheiros consideraram prejudicada a afetação do processo ao Pleno e o remeteram à Câmara, que tem por competência emitir parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelos prefeitos municipais.

Em exame da prestação de contas em referência, na sessão da Primeira Câmara de 16/2/2016, o relator do processo, conselheiro Cláudio Couto Terrão, manifestou-se sobre o tema dos percentuais de aplicação em duas oportunidades. Na primeira, para enfrentar preliminar levantada pelo Ministério Público de Contas relativa à instauração de incidente de inconstitucionalidade em face da previsão de retroação prevista no art. 2º da Emenda n. 26/2012, bem como do art. 1º, *caput*, da Lei Municipal n. 8.494/2003 e, na segunda, no mérito do processo, ao definir o critério de conformidade para análise da aplicação de recursos na MDE.

Ao enfrentar a preliminar, o relator julgou prejudicado o requerimento do *Parquet* de Contas, tendo sido acompanhado pela conselheira Adriene Andrade e pelo conselheiro Mauri Torres, pelos seguintes fundamentos:

[...]

Primeiramente, cumpre esclarecer que, embora a matéria atinente ao percentual de aplicação de recursos na educação pelo Município de Belo Horizonte tenha sido submetida à apreciação do órgão máximo de deliberação desta Corte, nestes autos, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados pelo Órgão Ministerial não foi objeto de apreciação no âmbito desta Corte.

Cumpre ressaltar, no entanto, que a superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria, acabou por tornar prejudicado o deferimento do pleito apresentado pelo *Parquet* de Contas.

É que, nos autos do Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário nº 477624/MG, a Suprema Corte brasileira definiu que o coeficiente mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino é de 25% da receita de impostos e de transferências de impostos recebidas, caracterizando ingerência indevida de um poder em outro a fixação de percentual mínimo que se inicie acima dos 25% fixados na CF/88, in verbis:

[...]

Na sobredita decisão, o STF cita precedentes nos quais ficou assentada a impossibilidade de se exigir que o Poder Executivo destine recursos para a educação em percentual superior ao fixado constitucionalmente, de modo que resta clara a necessidade de analisar o presente processo à luz, exclusivamente, do art. 212 da Constituição da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 29 de 40

DIRLEG

Fl.

336

Esse foi, inclusive, o entendimento firmado pelo Tribunal ao examinar as contas do Município de Belo Horizonte relativas ao exercício de 2010, Processo nº 843180, aprovadas na Sessão da Primeira Câmara de 29/03/12, uma vez aplicado o equivalente a 28,88% da receita proveniente de impostos municipais, em observância ao disposto na Constituição Federal. Ressalte-se que, naqueles autos, não foi avaliado o cumprimento do índice previsto no art. 160 da LOM.

Diante do exposto, em sede de preliminar, julgo prejudicado o requerimento do Órgão Ministerial.

[...]

Já no mérito, o relator salientou que a Unidade Técnica teria informado que o Município de Belo Horizonte investiu em MDE e em educação inclusiva o percentual de 32,40% da receita de impostos e transferências constitucionais, sendo esses recursos suficientes para atender às disposições da LOMBH. Entretanto, ponderou que, tendo em vista que nos termos da decisão proferida pelo STF, nos autos do RE n. 477624/MG, “o que importa é o índice aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em função da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais, consoante o disposto no art. 212 da CF/88”, considerou, assim como a manifestação técnica, que a destinação de 27,41% em MDE foi suficiente para cumprir o mínimo fixado constitucionalmente. A mencionada decisão foi aprovada à unanimidade e assim ementada:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL. PRELIMINAR PROCESSUAL. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE NORMATIVOS MUNICIPAIS. PREJUDICADO O REQUERIMENTO DO ÓRGÃO MINISTERIAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO ACOLHIDA A ARGUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA DECADÊNCIA. MÉRITO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.
[...]

2) A superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria, acabou por tornar nrejudicado o deferimento do pleito apresentado pelo Parquet de Contas. É que, nos autos do Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário n. 477624/MG, a Suprema Corte brasileira definiu que o coeficiente mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino é de 25% da receita de impostos e de transferências de impostos recebidas, caracterizando ingerência indevida de um poder em outro a fixação de percentual mínimo que se inicie acima dos 25% fixados na CF/88. (grifo nosso)

[...]

Desde então, o entendimento consolidado nesta Corte é o de que com a declaração de inconstitucionalidade da redação original do art. 160 da LOMBH efetuada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 477624/MG pelo STF, o parâmetro de conformidade para fins de emissão de parecer prévio é o percentual estabelecido pelo art. 212 da Constituição da República, tanto é que o mencionado critério foi utilizado em todas as prestações de contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte apreciadas nos últimos anos por este Tribunal, consoante se observa da tabela a seguir.

Tabela 1 – Apreciação da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte

Processo	Exercício de referência	Data da sessão	Relatoria	Percentual aplicado na MDE	Parâmetro de conformidade	Câmara
697214	2004	20/2/2020	Cons. Subst. Adonias Monteiro	28,85%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
709595	2005	16/2/2016	Cons. Cláudio Couto Terrão	27,41%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara
730036	2006	25/6/2020	Cons. Cláudio Couto Terrão	26,13%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
749823	2007	13/12/2016	Cons. Subst. Hamilton Coelho	25,24%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara
835427	2009	22/10/2020	Cons. Subst. Victor Meyer	28,98%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
843180	2010	29/3/2012	Cons. Sebastião Helvecio	28,88%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
872912	2011	28/4/2016	Cons. Subst. Licurgo Mourão	25,62%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
887400	2012	9/3/2017	Cons. Gilberto Diniz	25,47%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
913063	2013	25/10/2016	Cons. José Alves Viana	26,27%	art. 212 da CR/88 - 25%	Segunda Câmara
988018	2015	25/5/2021	Cons. Durval Ângelo	26,99%	art. 212 da CR/88 - 25%	Primeira Câmara

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, como o parâmetro utilizado neste Tribunal para fins de emissão de parecer prévio quanto ao cumprimento da aplicação de recursos na MDE sempre foi aquele previsto na Constituição da República, a utilização de outro, tal como a nova redação do art. 160 da LOMBH, sem o estabelecimento de um regime de transição, implicaria afronta aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Nesse sentido, vale destacar trecho do voto da conselheira Cristiana de Castro Moraes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na prestação de contas do governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício financeiro de 2018, em que sustenta que caso aquela Corte de Contas alterasse o entendimento e passasse a verificar o cumprimento do percentual de destinação de recursos na MDE previsto nas Leis Orgânicas e na Constituição Estadual, deveria estabelecer regime de transição, nos termos do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, *in verbis*:

[...]

Considero pertinente observar ainda que esta Corte, no tocante ao patamar mínimo de aplicação do ensino, não tem atentado para o disposto de Leis Orgânicas dos municípios jurisdicionados, que, tal como a Constituição Estadual, podem determinar percentuais superiores a 25%.

É o caso, por exemplo, do Município de Tatuí, cuja lei fundamental, promulgada em 30 de março de 2011, determina a aplicação anual de não menos de 30% em suas receitas tributárias e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. A despeito disso, esta Corte jamais exigiu da Prefeitura o cumprimento desse patamar, satisfazendo-se, para efeito de emissão de Parecer sobre as respectivas contas, com a observância no disposto do artigo 212 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 31 de 40

DIRLEG <i>JA</i>	FL. 338
---------------------	------------

Nesse sentido, as contas relativas ao exercício de 2014, TC000370-026-14, apreciadas pela Primeira Câmara, em Sessão do dia 08 de novembro de 2016, foram aprovadas apesar do emprego do equivalente a 27,48% de suas receitas no custeio de ações vinculadas à Educação.

Destarte, como não tem condenado as contas de Municípios, cujos índices de aplicação do ensino situam-se abaixo do fixado em suas respectivas Leis Orgânicas, porém acima dos 25%, exigir o cumprimento pelo Estado do disposto no artigo 265 encerra uma guinada no posicionamento até então seguido por esta Corte e, no caso, uma efetiva ameaça ao princípio de isonomia, razão pela qual considero inarredável a incidência do disposto do artigo 23 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, que prescreve a obrigatoriedade na fixação de um regime de transição, sempre que estabelecida interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito. [...] (Processo n. 006453.989.18-8, Relatora: Cristiana de Castro Moraes, sessão de 26/6/2019) (grifo nosso)

Importa dizer, outrossim, que caso este Tribunal, para fins de emissão de parecer prévio relativo às contas de governo do Município de Belo Horizonte, decida por substituir o parâmetro de conformidade previsto no art. 212 da Constituição da República por aquele previsto no art. 160 da LOMBH, ou exigir cumulativamente o cumprimento dos dois parâmetros, será necessário realizar ajustes na metodologia de aferição do percentual de acordo com a exigência específica da norma da Lei Orgânica Municipal. Isso porque o percentual mínimo de 30% da receita base de cálculo que deve ser aplicado em Educação, conforme a legislação municipal, compreende um percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo que deve ser aplicado na MDE somado ao percentual mínimo de 5% da receita base de cálculo que deve ser aplicado em educação inclusiva, a qual engloba despesas que se enquadram como MDE, mas também contempla algumas outras que não se enquadram, o que demandaria, portanto, que o Tribunal exigisse que o Município elaborasse, para fins de prestação de contas anual, demonstrativos próprios para comprovar a aplicação dos recursos.

Para melhor elucidar este ponto, inicialmente, transcrevo o inteiro teor da Emenda n. 26/2012, que deu nova redação ao art. 160 da LOMBH:

Art. 1º - O art. 160 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 160 - O Município aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

§ 1º - As despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento de ensino, relativas a ensino fundamental e educação infantil, respeitarão os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e dos demais profissionais de Educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 32 de 40

- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino municipal;
- VI - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;
- VIII - outras despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, nos termos da legislação federal.

§ 3º - O Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no caput deste artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

§ 4º - Entende-se por educação inclusiva aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação.

§ 5º - Considerar-se-ão como despesas relativas à educação inclusiva, para fins do disposto no § 4º deste artigo:

- I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;
- II - programas de reinserção educacional da criança e do adolescente em situação de risco pessoal ou social;
- III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;
- IV - programas voltados para a manutenção do ensino médio e da educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;
- V - programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei;
- VI - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do Município;
- VII - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;
- VIII - demais programas do Município que desenvolvam atividades integradas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como educação ambiental, educação nutricional, programas de alimentação escolar, esporte escolar e cultura.”

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação, fazendo seus efeitos retroagirem a 1º de janeiro de 2000.

A partir de atenta análise à norma transcrita, constata-se que a nova redação do *caput* do art. 160 da LOMBH determina que o Município aplicará, anualmente, pelo menos 30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação.

Frisa-se que a previsão é de que o mencionado percentual seja destinado à **Educação**, cujo conceito, tal como aquele compreendido pela classificação funcional da despesa orçamentária, representada pela Função 12 – Educação, tecnicamente, é mais amplo que o conceito de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**, que, nos termos do art. 70 da Lei n. 9.394/1964, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, consiste nas despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Além de trazer a mencionada definição legal específica sobre MDE, o art. 70 da LDB determina quais despesas serão consideradas como destinadas a este fim, delimitando-as em seus incisos. Em contrapartida, o art. 71 do mesmo diploma legal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 33 de 40

DIRLEG <i>LM</i>	Fl. 340
---------------------	------------

estabelece quais despesas não se constituirão como MDE, estando estas dispostas em seus respectivos incisos.

Ademais, constata-se que o § 1º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, estabelece que as despesas que se caracterizam como MDE, relativas ao ensino fundamental e à educação infantil, respeitarão os mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente.

Por sua vez, o § 2º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, praticamente reproduz o já mencionado art. 70 da LDB (e não poderia dispor em sentido contrário, já que a LDB é a norma geral que regulamenta a matéria em âmbito nacional), com a especificação das despesas que serão consideradas para fins de composição do percentual.

Relevante mencionar, ainda, que o § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, estabelece que o Município investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual que exceder ao mínimo constitucional, isto é, pelo menos 5% para alcançar o percentual mínimo de 30% em Educação previsto no *caput* do referido dispositivo legal. Em seguida, o § 4º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, conceitua educação inclusiva como “aquela destinada a garantir as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção de crianças e jovens em risco social no processo de ensino, a erradicação do analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação”. Por sua vez, o § 5º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, dispõe sobre as despesas que serão consideradas como educação inclusiva.

Feitas tais considerações, resta patente que os conceitos de educação inclusiva e manutenção e desenvolvimento do ensino são distintos, cabendo reforçar que a aplicação mínima de 30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais, em Educação, prevista no *caput* do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, resulta do somatório da aplicação mínima de 25% da receita base de cálculo na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, em consonância com o disposto no art. 212 da Constituição da República e no § 1º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, com a aplicação mínima de 5% em **Educação Inclusiva**, de acordo com o disposto no § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012.

Comparando-se as despesas que, de acordo com as respectivas leis, podem ser consideradas como MDE e com educação inclusiva, constata-se que a maior parte das despesas com educação inclusiva estão compreendidas dentre aquelas que podem ser classificadas como MDE.

Contudo, há despesas que, de acordo com o § 5º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012, são consideradas como educação inclusiva, mas que não podem ser consideradas como MDE. Nesse sentido, cito as despesas com programas que permitam o uso, pela comunidade, do prédio escolar e de suas instalações durante os fins de semana, as férias escolares e os feriados, na forma da lei, previstas no inciso V do referido dispositivo legal, bem como as despesas com programas de alimentação escolar, previstas no inciso VIII do dispositivo legal já mencionado, cabendo ressaltar que em relação a esta última há expressa vedação legal quanto à possibilidade de ser considerada como MDE, conforme disposto no art. 71, inciso IV, da LDB.

Todo este quadro reforça o argumento de que, caso este Tribunal, para fins de emissão de parecer prévio relativo às contas de governo do Município de Belo Horizonte, decida por verificar o cumprimento do disposto no art. 160 da LOMBH, deve exigir, por conseguinte, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 34 de 40

DIRLEG <i>JWS</i>	Fl. 341
----------------------	------------

elaboração de demonstrativos específicos pelo Município para verificação do cumprimento do percentual de aplicação relacionado à educação inclusiva, o que não ocorreu até a presente data.

Há que se analisar, também, a previsão contida no art. 2º da Emenda n. 26/2012, no sentido de que seus efeitos retroagiriam ao exercício financeiro de 2000, pelo que deveria ser observada, portanto, no exercício de 2008. Como é sabido, via de regra, as leis produzem efeitos prospectivos e, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, não prejudicarão o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Nessa perspectiva, denota-se a impossibilidade de retroatividade da emenda no presente caso, tendo em vista que seus efeitos impactariam as leis orçamentárias, as quais, por natureza, possuem vigência delimitada no tempo, haja vista o princípio orçamentário da anualidade, previsto no art. 2º da Lei n. 4.320/1964 que impõe que o orçamento seja elaborado e autorizado com base em planos e programas com duração de período específico correspondente a um exercício financeiro, o qual deve coincidir com o ano civil, nos termos do art. 34 da mencionada lei.

Assim, tendo em vista que os efeitos da execução orçamentária se consumam ao final de cada exercício financeiro, não há possibilidade de prever retroatividade de norma que influencia diretamente o cálculo do percentual de aplicação de recursos na MDE, sob pena de afronta aos princípios orçamentários e, ainda, à segurança jurídica.

Noutro giro, cumpre destacar que normas com teor semelhante ao do art. 160 da LOMBH, mesmo em sua atual redação, ou seja, com previsão de percentual de aplicação na MDE superior àquele previsto no art. 212 da Constituição da República, bem como com previsão de vinculação de receitas a determinada despesa, tal como a educação inclusiva, já foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, consoante evidenciado anteriormente, em 2002, o prefeito de Belo Horizonte à época ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, n. 1.0000.00.266905-9/000, com pedido de liminar em face do art. 160 da LOMBH, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG, ao argumento de que o referido dispositivo da Lei Orgânica violava o art. 201 da Constituição Estadual e obteve decisão liminar favorável à suspensão de sua eficácia.

Em 28/1/2003, antes da análise de mérito da ADI, foi editada a Lei Ordinária Municipal n. 8.494/2003, cujo art. 1º previu que o município deveria aplicar 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências constitucionais, “exclusivamente na manutenção e na expansão do ensino público municipal, ressalvadas as exigências previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que contém as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.

A mencionada lei ordinária, portanto, manteve o percentual mínimo já previsto na redação original da LOMBH e reproduziu, quase que integralmente, o texto do art. 212 da Constituição da República no que toca à base de cálculo.

Em 28/5/2003, o TJMG tornou sem efeito a liminar anteriormente concedida e julgou improcedente a ADI, por maioria de votos. Em face da decisão de mérito que afastou a aventada inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH, o prefeito municipal interpôs o Recurso Extraordinário - RE n. 477624 no STF, que não foi conhecido por ter sido considerado intempestivo. Em seguida, interpôs o Agravo Regimental n. 827810 sobre a decisão que inadmitiu o recurso extraordinário, tendo ambos recursos sido sobrestados até a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 35 de 40

DIRLEG <i>ds</i>	Fl. 342
---------------------	------------

análise, por parte da Suprema Corte, de matéria relativa a prazos processuais que influenciaria o julgamento.

Apesar de a decisão do TJMG não ter transitado em julgado, haja vista a interposição dos mencionados recursos, como a liminar caducou, o art. 160 da LOMBH em sua redação original readquiriu eficácia, pelo que ele e o art. 1º da Lei n. 8.494/2003 restaram concomitantemente vigentes no ambiente normativo municipal, gerando dúvidas quanto a qual dispositivo deveria ser observado pelo gestor.

Ocorre que, antes da apreciação dos recursos pelo STF, no dia 28/12/2012, a Câmara Municipal de Belo Horizonte promulgou a Emenda à Lei Orgânica n. 26/2012, que derivou de projeto de autoria do Poder Executivo e deu nova redação ao art. 160 da LOMBH, e, dentre as modificações do dispositivo, destacam-se a definição de nova base de cálculo para apuração do percentual de destinação de recursos à área da educação e, ainda, previsão de que os efeitos da emenda retroagiriam ao exercício de 2000.

Em 27/6/2014, o STF apreciou o Agravo Regimental e afirmou a aplicabilidade do prazo em dobro para os recursos extraordinários interpostos em face das ADIs no âmbito dos Tribunais de Justiça, motivo pelo qual o Recurso Extraordinário n. 477624 interposto pelo prefeito de Belo Horizonte foi considerado tempestivo e suas razões, por conseguinte, analisadas.

No mérito da decisão, o relator, ministro Dias Toffoli, em primeiro lugar, salientou que a Corte de origem, isto é, o TJMG, considerou constitucional o art. 160 da LOMBH ao fundamento de que teria ampliado o piso previsto no art. 201 da Constituição Estadual, o que, segundo o ministro, estaria em dissonância com a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que constitui ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo.

Ponderou, em sequência, que o dispositivo impugnado ampliou consideravelmente a exigência mínima de aplicação de recursos na MDE constitucionalmente prevista, vez que além de aumentar o percentual de 25% para 30%, alterou também sua base de cálculo ao referir-se à receita orçamentária corrente e não à receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências sem participação do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Magna.

A fim de corroborar seu posicionamento, destacou trecho da manifestação do Subprocurador-Geral da República, no sentido de que “o âmbito de atuação constitucional na aplicação de recursos pelo chefe do executivo restará tolhida, caso o percentual mínimo comece nos 30%. Por essa ótica, haveria uma ingerência indevida de um poder em outro, passível, assim, de ser remediado por ADIN”. Ainda, colacionou precedentes da Suprema Corte assim ementados:

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO “E GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL”, CONTIDA NA PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 36 de 40

elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes.

2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

[...]

4. Medida cautelar referendada para suspender a vigência do § 1º do art. 309, do caput e § 5º do art. 314 e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", contida na parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro." (ADI 4102 MCREF/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 24/9/10).

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2.447/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 4/12/09.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na ‘manutenção e conservação das escolas públicas estaduais’ vinculou a receita de impostos a uma despesa específica -- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 37 de 40

DIRLEG JL	FL 344
--------------	-----------

estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.” (ADI 820/RS, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 29/2/08).

A partir desses fundamentos, o ministro Dias Toffoli reconsiderou a decisão agravada a fim de conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade da redação original do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. A referida decisão transitou em julgado.

Vale destacar que a constitucionalidade de dispositivos contidos em Constituições Estaduais com previsão de aplicação na MDE de percentual mínimo de recursos superior ao estabelecido na Constituição da República foi apreciada pelo STF em algumas oportunidades, tanto sob o aspecto formal, relativo à autoridade competente para deflagração e participação no processo legislativo correspondente, quanto sob o material, no tocante ao conteúdo das normas.

Sobre tais aspectos, frisa-se que, consoante jurisprudência consolidada do STF, padece de inconstitucionalidade formal norma que prevê a majoração do percentual mínimo de destinação de recursos públicos oriunda de processo legislativo que não contou com a participação do chefe do Poder Executivo, tendo em vista a competência exclusiva que lhe é assegurada no tocante à proposição legislativa em matéria orçamentária, consubstanciada nos princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo orçamentário. Outrossim, sob o ponto de vista material, é assente o entendimento de que não se mostram constitucionalmente idôneas normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por contrariarem a vedação à vinculação de receita prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição da República. Nesse sentido, são os seguintes julgados do STF: ADI 820, relator ministro Eros Grau, DJe 29/2/2008; ADI 2.447, relator ministro Joaquim Barbosa, DJe 4/12/2009; ADI 4.102, relatora ministra Carmem Lúcia, DJe de 24/9/2010; ADI 584, relator ministro Dias Toffoli, DJe 8/4/2014; ADI 5.897; relator ministro Luiz Fux, DJe 24/4/2019; ADI 6.059, relator ministro Alexandre de Moraes, DJe de 14/10/2019; ADI 6.275, relator ministro Alexandre de Moraes, DJe 8/6/2020.

Sob o aspecto formal, registre-se que, diferentemente da redação original do art. 160 da LOMBH, que não teve a participação do Poder Executivo na elaboração da Lei Orgânica, já declarada inconstitucional pelo STF, o projeto que resultou na Emenda n. 26/2012 à LOMBH, que deu nova redação ao referido art. 160, foi de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Contudo, conforme se depreende da jurisprudência do STF mencionada, é resguardada ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de proposição das leis orçamentárias anuais, bem como a prerrogativa de participar das decisões relacionadas à destinação da receita do ente federativo justamente por envolverem questões atinentes à definição das prioridades da gestão do chefe do Poder Executivo democraticamente eleito e à alocação de recursos para a execução dos programas governamentais. Assim, o STF entende que, se a Constituição Estadual fixa um percentual de aplicação da receita base de cálculo na MDE superior àquele previsto no art. 212 da Constituição Federal, a iniciativa de o chefe do Poder Executivo propor anualmente a lei orçamentária, de acordo com as prioridades e políticas públicas que entender mais relevantes para o momento, é tolhida.

Já no que se refere ao aspecto material, cumpre destacar que o STF já declarou inconstitucional norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que garantia a aplicação de um percentual mínimo de recursos de 10% (dez por cento) para a educação especial, conforme precedente já mencionado (ADI 4102 MCREF/RJ, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 24/9/10). Vale destacar que tal vinculação de aplicação de recursos guarda semelhança com aquela disposta no § 3º do art. 160 da LOMBH, com a redação dada pela Emenda n. 26/2012,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 38 de 40

DIRLEG <i>[assinatura]</i>	Fl. 345
-------------------------------	------------

a qual preceitua que o Município de Belo Horizonte investirá em ações de educação inclusiva a parcela do percentual previsto no *caput* do referido artigo que exceder os limites mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e na legislação federal pertinente, ou seja, parcela correspondente a 5% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais.

De acordo com o STF, previsão legal neste sentido configura vinculação de receita tributária a despesa específica, em afronta ao art. 167, inciso IV, da Constituição da República, uma vez que a expressão “ressalvada a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino”, contida no mencionado dispositivo deve ser lida conjuntamente com o art. 212 da Constituição da República, que já define o percentual mínimo e a base de cálculo de tal vinculação para aplicação na MDE. Dessa forma, o STF entende que há uma inconstitucional hipótese de vinculação de receitas quando o legislador municipal ou estadual estabelece vinculação de percentual de aplicação de recursos em determinada despesa específica não prevista nas exceções previstas pelo art. 167, inciso IV, da Constituição da República.

Registre-se que na mesma linha é o entendimento do TJMG, que declarou a inconstitucionalidade das Leis Orgânicas dos Municípios de Montes Claros, Cláudio e Paracatu em razão de previsão de aplicação na MDE de percentual superior ao estabelecido na Constituição Estadual, conforme ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. APLICAÇÃO ANUAL DE PERCENTUAL DE 27,5% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DETERMINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MITIGAÇÃO DO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. 1. A Emenda n. 35/2005, do Município de Montes Claros, ao determinar a aplicação anual de 27,5% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento de ensino, mitiga o poder discricionário da administração pública, porque interfere na política governamental, especialmente se não observadas a conveniência e as condições econômicas do município. 2. Julga-se procedente a representação. (ADI n.º 1.0000.06.446429-0/000, Rel. Des. Célio César Paduani, DJ 13/02/2008.) (grifo nosso)

ADIN - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO - VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM DETERMINADO PERCENTUAL COM A EDUCAÇÃO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E TAMBÉM NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - LEI ORÇAMENTÁRIA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - PRECEDENTES DA CORTE SUPERIOR DO TJMG E DO STF. É inconstitucional norma contida em Lei Orgânica Municipal que vincula receita tributária em percentual acima do previsto no art. 212 da Constituição Federal para gastos com a educação, por ofensa ao princípio da não vinculação de receitas (art. 167, IV da CF) e por vício formal, considerando que Lei orçamentária deve ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.0000.09.503823-8/000, Des.(a) Alexandre Victor de Carvalho, DJ. 30/10/2009) (grifo nosso)

ADIN - Inconstitucionalidade do artigo 214 da Lei Orgânica do Município de Paracatu que prevê a aplicação mínima de 30% da receita municipal na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 39 de 40

DIRLEG	Fl.
<i>Atte</i>	346

manutenção e desenvolvimento do ensino - Afronta ao artigo 201 da CE que impõe limite mínimo de 25%. (ADI n.º 1.0000.00.253980-7/000, Rel. Des. Schalcher Ventura, DJ 23/4/2004)

Diante de todo o exposto, entendo que para fins de emissão do presente parecer prévio, deve ser adotado como critério de conformidade o disposto no art. 212 da Constituição da República, e que deve ser considerado que foi aplicado na MDE o percentual de 25,55% da receita base de cálculo, nos termos desta fundamentação.

Por fim, tendo em vista que a nova redação do art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, dada pela Emenda n. 26/2012 à LOMBH, está em dissonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais sobre a matéria, proponho determinar a remessa de cópia do parecer prévio que vier a ser proferido à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

2.3 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

A aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS atingiu o percentual de 20,88% da receita base de cálculo, atendendo o disposto no art. 77, inciso III, do ADCT da Constituição da República, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n. 29/2000, conforme fl. 37 da peça 51.

2.4 Despesas totais com pessoal

As despesas totais com pessoal corresponderam a 41,77% da receita base de cálculo, sendo 39,97% com o Poder Executivo e 1,80% com o Poder Legislativo, em cumprimento ao disposto no art. 19, inciso III, e no art. 20, inciso III, alíneas "a" e "b", da Lei Complementar n. 101/2000, conforme fl. 37 da peça 51.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no exercício de 2008, Sr. Fernando Damata Pimentel, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008 e do art. 240, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal.

Diante das constatações feitas nestes autos, proponho a emissão de recomendação ao prefeito municipal para que observe o disposto nas Consultas TCEMG n. 862749 e n. 958027, visando a utilização correta dos instrumentos de realocação de recursos orçamentários.

Ademais, proponho determinar a remessa de cópia do parecer prévio que vier a ser proferido à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da atual redação do art. 160 da LOMBH, com fundamento no disposto no art. 32, inciso VII, da Lei Complementar n. 102/2008, e no art. 118, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 782331 – Prestação de Contas do Executivo Municipal
Inteiro teor do parecer prévio – Página 40 de 40

DIRLEG <i>LM</i>	FL. 347
---------------------	------------

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e após o Ministério Público de Contas verificar que a Edilidade promoveu o julgamento das contas observando a legislação aplicável e, ainda, tomar as medidas cabíveis no seu âmbito de atuação, consoante estatui o art. 239 regimental, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DO RELATOR, COM A SUSPEIÇÃO, POR MOTIVO DE FORO ÍNTIMO, DOS CONSELHEIROS JOSÉ ALVES VIANA E GILBERTO DINIZ, RAZÃO PELA QUAL VOTARAM OS CONSELHEIROS SUBSTITUTOS HAMILTON COELHO E TELMO PASSARELI, PARA COMPLETAR O QUORUM DE JULGAMENTO, NOS TERMOS REGIMENTAIS.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

dds

