



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



**Processo:** 887.400  
**Natureza:** Prestação de Contas do Executivo Municipal  
**Município:** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
**Exercício:** 2012

### Análise da Defesa

#### **I- Introdução**

Tratam os autos da Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2.012, de responsabilidade do Sr. Márcio Araújo de Lacerda.

Em análise elaborada pelo Órgão Técnico desta Corte de Contas, concluiu-se, à fl. 98: *“pela não aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo aplicado somente 23,08% da Receita Base de Cálculo e pela não aplicação do percentual de 30% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pela Lei Orgânica Municipal, art. 160 da LOM (com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012).*

No despacho exarado em 17/10/2013, à fl. 194, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Dr. Gilberto Diniz, determinou a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito Municipal.

O Exmo. Sr. Conselheiro Relator, à fl. 200, determinou a juntada aos autos do documento protocolizado sob o nº 291111/2013, em 04/12/2013, subscrito pela Procuradora Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte, Sra. Virgínia Kirchmeyer Vieira. Ato contínuo encaminhou o processo à 1ª CFM/DCEM, para reexame.

Na análise feita, em cumprimento ao r. despacho de fl. 200, o Órgão Técnico concluiu pelo descumprimento do art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de 23,40% da receita de impostos e transferências constitucionais e do art. 160 da LOMBH, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012, face a aplicação de 1,54% na educação inclusiva (fls. 220/228)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



No Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, às fls. 230/233, o Procurador opina pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

O Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 234, determina a juntada aos autos do Expediente nº 163/2014 e do documento protocolizado sob o nº 01512511/2014, de 22/07/2014, por meio do qual o Sr. Rúsvel Beltrame, Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, requer a suspensão do exame da prestação de contas até que seja publicada, pelo STF, a decisão prolatada nos autos do RE nº 477624, fls. 236/240.

Em 05/08/2014, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 242, determinou a juntada aos autos do documento protocolizado sob o nº 015861-11, por meio do qual o Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, manifesta a desistência do pedido de suspensão do processo em epígrafe, para que seja dada continuidade no exame das contas, tendo em vista a publicação da decisão proferida pelo STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 477624, fls. 244/255.

Em 02/02/2015, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 257, juntou aos autos o documento protocolizado sob o nº 458710/2014 e ato contínuo encaminhou o processo à 1ª CFM/DCEM, para exame da referida documentação, acolhida como defesa complementar do gestor responsável, em homenagem ao princípio da verdade material, insculpido no art. 104 do Regimento Interno – Resolução nº 12, de 2008.

Após análise, às fls. 268/275, o Órgão Técnico concluiu pelo descumprimento do art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de **23,40%** da receita de impostos e transferências constitucionais.

Os autos foram enviados ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais e a Procuradora requereu que o responsável fosse “intimado para apresentar demonstrativo de gastos relativos a “educação inclusiva” no exercício de 2012, especialmente relacionados à educação de jovens e adultos e educação especial, por classificação orçamentária, discriminando-os, de forma a evidenciar se algumas destas despesas poderiam compor os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A análise do Órgão Técnico realizado às fls. 301/307, não altera o estudo feito às fls. 268/275.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Em 14/12/2015, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 365, com vistas a formar seu convencimento acerca da aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, retorna os autos a essa Coordenadoria, para exame da documentação apresentada pelo Prefeito Municipal, anexada às fls. 309/313v, fls. 331 a 362 e o CD-ROM acostado à fl. 363.

Assim sendo, em cumprimento ao despacho de fls. 365, passa-se à análise da defesa apresentada.

## II- Análise da Defesa

### II.1 – Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

#### - Apontamento Técnico

À fl. 94/96, foi informado que o Município efetuou gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R\$1.142.866.560,42, que corresponde ao percentual de 29,71% da receita base de cálculo, enquanto o Órgão Técnico, após a exclusão de despesas com vale transporte, auxílio-alimentação, restos a pagar sem disponibilidade financeira, despesas de exercícios anteriores e despesas efetuadas com recursos de convênios, *apurou* gastos com ensino no valor de R\$887.656.537,58, correspondente ao percentual de **23,08%** da receita base de cálculo, não obedecendo ao índice constitucionalmente exigido de 25% (art. 212), e não tendo cumprido o percentual de 30% estipulado pelo art. 160 da Lei Orgânica Municipal.

Após a análise da defesa apresentada às fls. 201/218 e, considerando o entendimento deste Tribunal constante da Consulta n. 888.189, (admissibilidade da inclusão de despesas com vale transporte para os servidores do magistério, para fins de apuração do percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo prevista no art. 212 da CR), e da defesa complementar apresentada às fls. 258/266, apurou-se gastos com ensino no valor de R\$900.206.876,86, correspondente ao percentual de **23,40%** da receita base de cálculo, descumprindo o art. 212 da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Às fls. 301/307, foi feita nova análise tendo em vista a documentação juntada ao processo em atendimento ao requerido pela Procuradora do Ministério Público de Contas Sra. Cristina Andrade Melo, tendo o percentual apurado na manutenção e desenvolvimento do ensino permanecido o mesmo apurado no exame de fls. 268/275, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor em R\$	Índice (%)
<b>Receita Base de Cálculo</b>	3.846.238.189,29	-
Valor das despesas apuradas com a manutenção do ensino no exame inicial	887.656.537,58	<b>23,08</b>
(+) Vale-Transporte	12.550.339,28	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa	900.206.876,86	<b>23,40</b>

Fonte: SIACE/PCA 2012

#### - Dos Argumentos da Defesa Complementar (fls. 309/313v e 331/363)

Inicialmente, o Prefeito Municipal por seu Procurador-Geral do Município Sr. Rúsvel Beltrame Rocha, em 15/09/2015, apresenta proposta para exclusão gradual dos gastos com inativos da educação (fls. 309/313v), do cômputo do percentual constitucional destinado à aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com o permissivo legal contido no art. 18-A, da Instrução Normativa 09/2011, publicada no Diário Oficial de Contas em 20 de dezembro de 2011.

O defendente às fls. 309/313v, relembra o entendimento do TCEMG até 20/12/2011, expressa por meio da Consulta nº 804.606 quando tanto o Estado quanto os Municípios, poderiam computar os gastos com inativos e pensionistas para atingimento do percentual de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal até a edição da IN nº 09/2011, de 20/12/2011, que vedou a inclusão desses gastos no cômputo do limite constitucional com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Após, apresenta informações sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Belo Horizonte, reestruturado no ano de 2011, com a edição da Lei Municipal nº 10.362/2011.

Para custeio dos benefícios previstos aos servidores efetivos até a data de publicação da Lei, foi implementado o Fundo Financeiro – FUFIN – art. 107, de caráter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



temporário e para os servidores que vierem a ser admitidos após a edição da lei, o Fundo Previdenciário – BHPREV – art. 110, ambos da Lei 10.362/2011.

Insere na defesa um quadro intitulado “EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUFIN”, fl.311, com dados retirados do Sistema Orçamentário, Financeiro e Contábil – SOF, com a evolução orçamentária e financeira do Fundo, a partir de 2012, início de sua operação, até a previsão das despesas e receitas para 2015.

Por todo o exposto, requer o defendente, “considerando o longo prazo que o Tesouro Municipal terá que arcar com o custo de aposentadorias/pensões abarcadas pelo Fundo Financeiro – FUFIN, o Município vem apresentar o Plano de Escalonamento dos Gastos com inativos/pensionistas e requerer aprovação por parte dessa Corte de Contas”.

O Conselheiro Relator, à fl. 308, converte os autos em diligência, para que o Prefeito do Município de Belo Horizonte, encaminhe relatório contendo as informações solicitadas nos itens 1 a 6, relativas aos benefícios previdenciários dos servidores inativos do Município, referente ao exercício de 2012.

Atendendo à solicitação do Conselheiro Relator, o Prefeito, por seus procuradores Sr. Rúsvel Beltrame Rocha (Geral do Município) e Sr. Hércules Guerra (Adjunto Tributário), apresenta manifestações às fls. 331 a 363.

Informa, às fls. 331/332, que as informações adicionais solicitadas ao Município de Belo Horizonte, em razão da situação deficitária do Fundo Financeiro – FUFIN foram apresentadas pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária – SMAGP, conforme DOC 1 (fls. 340/346).

Quanto aos expurgos feitos pela equipe técnica, aponta alguns equívocos de interpretação quanto aos montantes de R\$31.536.437,74 referente a recursos vinculados ao FNDE (fls. 333v/335) e R\$11.081.383,25 referente ao auxílio alimentação para os profissionais da educação (fls. 335/337v).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



**- Análise Técnica**

**DA SOLICITAÇÃO CONTIDA NO OFÍCIO Nº 18214/2105 – SEC/2ª  
CÂMARA (fls. 331/332)**

De acordo com a planilha enviada à fl. 341, o aporte no valor de R\$86.050.000,00 foi feito na ação Benefícios Previdenciários - Educação e ao final o Secretário Municipal Adjunto de Gestão Previdenciária – SMAGP e a Gerente de Contabilidade, Orçamento e Finanças - SMAGP reafirmam que “no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Municipais de Belo Horizonte – RPPS-BH, os recursos recebidos do Tesouro Municipal forma utilizados em uma única função, código 09 – Previdência Social, aplicados na folha dos servidores inativos da Educação, no total de R\$86.050.000,00”.

O aporte financeiro feito ao Fundo Financeiro juntamente com as demais receitas previstas no art. 108 da Lei 10.362/2011, são utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos beneficiários a que se referem os incisos I, II, III e IV do caput do art. 107 da referida lei (fl. 310v), conforme estabelecido em seu art. 109, não tendo ficado esclarecido o vínculo do aporte do Tesouro Municipal para cobertura de insuficiência financeira apenas da folha dos servidores inativos da Educação.

Para reforçar o entendimento da não inclusão do aporte financeiro feito ao Fundo Financeiro na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino cabe destacar o voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Sebastião Helvécio no Processo 862.594, de 26/08/2015, com as contribuições do Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão e da Conselheira Adriene Andrade:

“Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado em sua 5ª edição pela Portaria n. 637, de 18/10/2012, entendo que a classificação das despesas destinadas aos aportes de valores pelo Município para cobertura da insuficiência financeira do grupo de segurados pertencentes ao Plano Financeiro quando da segregação da massa deverá ocorrer sob o código 3.5.1.3.2.01.01 – Recursos para cobertura de insuficiências financeiras (DÉBITO); 1.1.1.1.0.00.00 – Caixa e Equivalência de caixa em moeda nacional (CRÉDITO); 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por destinação de recursos (DÉBITO) e 8.2.1.1.4.00.00 – Disponibilidade por destinação de recursos utilizada (CRÉDITO).

E, ainda, que os respectivos aportes não compõem o cálculo do limite legal de gasto com pessoal da Prefeitura e, desta forma, não devem ser informados no Relatório de Gestão Fiscal, Anexo I, de demonstrativo da despesa com pessoal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



“Com efeito, constata-se que a tese proposta pelo Relator encontra-se alinhada com o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, como pode ser visto, dentre outros normativos daquele órgão, pela Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN.

Sugiro, porém, seja acrescido ao voto do Relator que embora os aportes periódicos (para a cobertura de insuficiência financeira do grupo de segurados pertencentes ao plano financeiro da segregação de massas) não devam ser informados no demonstrativo da despesa com pessoal do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, deverão, por outro lado, constar no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, especificamente no demonstrativo referente às receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, conforme disposto no inciso II de seu art. 53, de modo a evitar inconsistências nos valores publicados que, possivelmente, retratariam de forma equivocada ou no mínimo imprecisa os resultados financeiros dos regimes próprios de previdência municipais.”

Em face do exposto, respondo à Consulta acompanhando, integralmente, o voto do eminente Relator, com o acréscimo acima exposto.

Ademais, reforça-se que as despesas com inativos e pensionistas não constam do rol do art. 70 da Lei Federal n. 9.394/96, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Dessa forma, permanece o entendimento do órgão técnico de que a inclusão dos gastos com inativos da educação para fins de composição do índice de aplicação no ensino pleiteada pelo defendente não pode ser efetivada, em razão do disposto no art. 6º da Instrução Normativa 13/2008, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa 09/2011.

## **CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS EXPURGOS FEITOS PELA EQUIPE TÉCNICA DO TCEMG (fls. 332/337v)**

### **EXPURGO DO MONTANTE DE R\$31.536.437,74 (fls. 333v/335)**

Foi excluído o valor de R\$31.536.437,74 referente a recursos de convênios não deduzidos da aplicação, conforme apurado no Demonstrativo de Convênios à fl. 136.

O defendente alega que não identificou nos demonstrativos da PBH – Fonte Detalhe 00 – Recursos Ordinários do Tesouro, a glosa feita no Anexo II – Apuração, os recursos de convênios não deduzidos da aplicação, conforme apurado no Demonstrativo de Convênios Realizados para Atender o Ensino, no valor de R\$31.536.437,74.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Alega que o valor impugnado a título de FNDE foi apurado a partir da diferença entre ingressos de recursos de convênios e valores aplicados em Educação com recursos de convênios. E, que “nessas movimentações existem valores utilizados a título de contrapartida dos convênios, valores transferidos para restituição de convênios, aplicações financeiras, dentre outros”.

E conclui que “esta análise não é suficiente para concluir pela utilização indevida do recurso vinculado na aplicação do percentual constitucional previsto no art. 212 da CR/1988”.

Apresenta relação dos empenhos emitidos no exercício de 2012 pelo Município, na fonte 0 – recursos ordinários do tesouro, utilizados na composição do gasto em MDE, descritos analiticamente, totalizando R\$830.886.945,86.

Analisando a defesa apresentada, tem-se que, a relação de empenho apresentada no total geral de R\$830.886.945,86 e com resumo por Função, Subfunção e Programa não contribuiu para esclarecer a exclusão realizada, uma vez que, essa informação é a mesma apresentada no Siace/PCA.

Assim, ressalta-se que o Município não demonstrou a aplicação dos recursos vinculados na fonte detalhe 60 – Captação de Recursos Vinculados – Educação (conforme descrito no Quadro 3 – Origem da Aplicação dos Recursos – fl.334v), tendo em vista que a divergência refere-se a recursos de convênios não deduzidos da aplicação.

Para melhor comprovar a referida aplicação dos recursos vinculados, o Município poderia também, demonstrar separadamente os valores referentes às contrapartidas dos convênios.

**EXPURGO DO VALOR DE R\$11.081.383,25 – AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO  
PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (fls. 335/337v)**

Inicialmente, o defendente registra que o órgão técnico acatou as manifestações apresentadas pelo Município de Belo Horizonte, no tocante ao cômputo das despesas realizadas com vale-transporte apesar de manter a exclusão das despesas efetuadas com vale alimentação, no estudo de fls. 226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Informa que o fundamento para acatar a inclusão do vale alimentação é similar ao vale transporte, uma vez que, ambos são parcelas indenizatórias e integram a remuneração dos profissionais da educação.

Quanto a inclusão do vale-alimentação cabe destacar o voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão no Processo nº 729.946, referente a Prestação de Contas do Município de Patrocínio de Muriaé, exercício 2006, que dispõe:

“Ora, com base na fundamentação e na conclusão da referida consulta, verifica-se que a maior problemática quanto ao pagamento do auxílio-alimentação foi somente se ele deveria ser custeado com a parcela de 60% ou de 40% do FUNDEB. No entanto, independentemente da fonte de custeio, deixou-se claro que, de fato, esta despesa se enquadra naquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, caso contrário, não poderia ser custeada com quaisquer parcelas do FUNDEB.

No caso, não se discute qual a fonte de custeio utilizada pelo gestor para o pagamento do auxílio-alimentação aos profissionais do magistério, até mesmo porque tal discussão está fora das matérias previstas na Ordem de Serviço 07/2010. Na realidade, busca-se apenas verificar se foi observado o percentual mínimo de 25% de aplicação de recursos na educação.

Sendo assim, como não restam dúvidas de que o pagamento de auxílio-alimentação para profissionais da educação pode ser utilizado para o cômputo do percentual constitucional e, levando em consideração que o gestor efetivamente comprovou às fls.19 a 329 que os valores do benefício em questão reverteram-se a servidores estatutários integrantes do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, concluo pela regularidade do cômputo das despesas com auxílio-alimentação nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (grifo nosso)

Desta forma, considerando o entendimento deste Tribunal no Processo nº 729.496, (admissibilidade da inclusão de despesas com auxílio-alimentação para os profissionais da educação, no cômputo do percentual constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino) elaborou-se novo quadro demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor em R\$	Índice (%)
<b>Receita Base de Cálculo</b>	3.846.238.189,29	-
Valor das despesas apuradas com a manutenção do ensino no exame inicial	887.656.537,58	<b>23,08</b>
(+) Vale-Transporte	12.550.339,28	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa de fls. 268/275	900.206.876,86	<b>23,40</b>
(+) Vale-Alimentação	11.081.383,25	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino	911.288.260,11	<b>23,69</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



apurado no exame da defesa		
(+) Despesas de Exercícios Anteriores	112.293,32	
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa	911.400.553,43	<b>23,70</b>

Quadro apurado pelo Órgão Técnico

Acrescentou-se também, no cômputo do percentual constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino conforme demonstrado no quadro apurado, o valor de R\$112.293,32, referente a despesas de exercícios anteriores, tendo em vista a mudança de entendimento da Casa.

### **III – Cômputo dos Gastos com inativos para o percentual de aplicação no ensino mediante Termo de Ajustamento de Gestão.**

O município de Belo Horizonte às fls. 309/313, postula prazo para exclusão gradual dos gastos com inativos/pensionistas, a partir do exercício de 2012 até o 2024, do cômputo para o percentual de aplicação no ensino previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Para tanto, alega, em síntese, a não capitalização integral dos Fundos que compõem o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município, considerando ser o Tesouro Municipal a principal fonte de custeio dos gastos com inativos e pensionistas.

Sustenta que a desconsideração dos gastos com inativos para implementação do percentual de 25%, implicaria a desfiguração total do orçamento em face da inexistência de recursos para tanto.

Pleiteia, a tanto, prazo para a adequação gradual à norma inscrita nos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.364/96, que veda o cômputo dos gastos com inativos e pensionistas na aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



### **Análise**

Considerada a existência do óbice legal ao computo dos dispêndios com inativos e pensionistas para o alcance do percentual mínimo de aplicação no ensino, resta clara a opção do requerente de pleitear junto a esta Corte prazo para adequação à norma nos termos do disposto no art. 18 – A da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, com redação dada pela Instrução Normativa nº. 09/2013:

“Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º (...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

Art. 2º Fica acrescido à Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, o seguinte artigo:

**Art. 18-A O Tribunal poderá estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, observando-se o disposto nesta Instrução Normativa e na legislação aplicável.”**

A concessão de prazo para o fim descrito na norma foi inicialmente concebida por esta Corte, frisa-se, há dez anos, por meio de decisão datada de 26 de abril de 2006, subscrita pelos Conselheiros que à época compunham o pleno desta Casa, com objetivo de permitir que os fundos previdenciários dos municípios pudessem ser capitalizados.

Essa decisão foi positivada somente no ano de 2011 por meio da IN 09/2011.

Trata-se de medida excepcionalíssima, adotada por esta Corte tendo em vista o interesse público contido na necessidade de possibilitar aos fundos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



municipais absorverem recursos financeiros suficientes ao custeio das aposentadorias dos servidores.

Entretanto, é preciso ter em mente que a concessão do benefício dilatatório obedece a um princípio democrático consubstanciado na verificação do atendimento do interesse público, uma vez que a gestão eficiente dos recursos públicos veda a concessão automática de quaisquer benefícios, mediante mero requerimento da parte interessada, sem a demonstração inequívoca da ocorrência da situação de direito ou de fato que determinaria a autorização, como in casu, para o descumprimento de lei.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 203)<sup>1</sup> afirma que o motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Sendo considerado pressuposto de direito o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto de fato, o conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.

Por isso, sem a demonstração da existência do motivo (fato) o ato é nulo de pleno direito em homenagem aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, transparência, contraditório, eficiência, economicidade, entre outros.

No caso em exame, está claro que a concessão do prazo acima referido dependeria da demonstração pelo interessado da ocorrência de circunstância na qual o cumprimento do que determina a legislação seria impossível.

Para esse fim, o argumento central do requerente, foi o da inexistência de recursos para o custeio de gastos que substituíram as despesas com o pessoal

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



inativo da educação para o alcance do índice mínimo do art. 212 da Constituição Federal.

Ou seja, não podendo ser computados os gastos com inativos e pensionistas da educação, o tesouro municipal estaria obrigado a desembolsar mais recursos para alcançar o índice, o que, segundo alega (pág. 311v), implicaria na “desfiguração” do orçamento impedindo o aporte de recursos necessários ao custeio de aposentadorias e pensões.

Portanto, a admissão por esta Corte do pedido dilatório previsto no art. 18-A da IN 09/2011 estaria condicionada à verificação da existência do motivo do ato concessório consubstanciado na impossibilidade financeira e orçamentária do aporte de recursos pelo Tesouro Municipal para custear as despesas equivalentes ao valor dos gastos com inativos.

Compulsando os autos verifica-se que o Órgão Técnico apurou para o exercício de 2012, um índice de aplicação no ensino pelo Município de 23,40% (índice verificado na ocasião) da receita de impostos e transferências constitucionais, escoimados os gastos com inativos da educação, por não constarem estes do rol de despesas previstas para este fim no art. 70 da lei Federal nº 9.394/96 (fl. 271).

Gastos esses declarados às fls. 341 pelo requerente informando ter o Tesouro Municipal aportado no exercício de 2012 R\$86.050.000,00 com servidores inativos da educação.

Naquela assentada, concluiu, ainda o Órgão Técnico, após a análise da defesa complementar apresentada às fls. 258 a 266, que o Município de Belo Horizonte permanecia descumprindo o art. 212 da Constituição da República,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



tendo sido apurado gastos com ensino no valor de R\$900.206.876,86, correspondente ao percentual já referido de 23,40% da receita base de cálculo.

O demonstrativo da Aplicação no Ensino - Anexo I - para o exercício em análise - obtido do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIACE – indica que o valor equivalente ao percentual constitucional a ser alcançado, seria de R\$961.559.549,22 considerada a base de cálculo, à época, correspondente ao valor de R\$3.846.238.199,29.

O confronto desses valores indica um cenário no qual o alcance do percentual constitucional exigiria, **excluído o gasto com inativos**, um investimento complementar pelo Município de R\$61.352.670,46.

Na mesma linha de análise, tem-se que, para o exercício de 2013, considerada uma receita base de cálculo na ordem de R\$4.162.213.378,40, teria sido necessária a aplicação de R\$123.761.955,38 para o cumprimento do percentual constitucional correspondente ao valor de R\$1.040.553.344,60, se excluído o gasto com inativos da educação.

Nos dois exercícios seguintes o cenário não sofreu alteração significativa, consideradas as receitas base de cálculo e os valores correspondentes ao percentual constitucional, sendo importante mencionar que os índices estão sendo analisados.

O ano de 2014 apresentou uma receita base de cálculo na ordem de R\$4.561.730.562,29, sendo que o valor correspondente ao índice constitucional correspondia a R\$1.140.432.640,57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Para o ano de 2015 a receita atingiu o valor de R\$4.574.412.496,00 sendo que o valor correspondente ao índice constitucional correspondeu a R\$1.143.603.124,00.

O quadro abaixo indica a variação da receita base de cálculo a partir de 2011, o valor correspondente ao percentual constitucional a ser alcançado, os percentuais apurados de aplicação no ensino e os valores faltantes para o alcance do percentual com dados obtidos a partir do SIACE- LRF e Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM:

	<b>RECEITAS BASE DE CÁLCULO R\$</b>	<b>VALOR DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL R\$</b>	<b>PERCENTUA IS APURADOS</b>	<b>VALOR A INVESTIR PARA PERCENTUAL R\$</b>
<b>2011</b>	3.471.952.986,94	867.988.246,73	25,62%	-
<b>2012</b>	3.846.238.199,29	961.559.549,82	23,40%	61.352.670,46
<b>2013</b>	4.162.213.378,40	1.040.553.344,60	22,03%	123.761.955,38
<b>2014</b>	4.561.730.562,29	1.140.432.640,57	Em análise	Em análise
<b>2015</b>	4.574.412.496,00	1.143.603.124,00	Em análise	Em análise

Nota-se que a evolução do valor correspondente ao percentual constitucional ano a ano, não indica aumento impactante da necessidade de investimento a partir do ano de 2011, quando o município alcançou o percentual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



mínimo de aplicação no ensino, considerada a evolução proporcional de receita no mesmo período.

A correlação desses valores deveria indicar uma magnitude de gasto suficiente a causar a desfiguração do orçamento alegada pelo requerente.

Deveria demonstrar à evidência a inexistência de recursos para o custeio de gastos que substituíram as despesas com o pessoal inativo da educação para o alcance do índice mínimo do art. 212 da Constituição Federal.

Entretanto, o cenário financeiro e orçamentário projetado, na hipótese de exclusão dos valores gastos com os inativos da educação, na ordem de valores indicada, não demonstra uma necessidade de investimento incompatível com as receitas verificadas.

O quadro abaixo demonstra a evolução da receita realizada do Município de Belo Horizonte a partir de 2010:

	<b>RECEITA REALIZADA R\$</b>
2010	6.450.690.520,00
2011	7.737.162.211,00
2012	8.873.378.665,00
2013	9.999.419.645,00
2014	8.961.952.084,59
2015	8.993.009.545,23

Fonte: SIACE- LRF e Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



O cenário financeiro projetado pelos valores acima descritos, não sugere, à toda evidência, impossibilidade financeira e orçamentária para os investimentos necessários à substituição das despesas com inativos.

Indica, ao contrário, ser possível o custeio das despesas necessárias ao alcance do percentual constitucional, mediante adoção de planejamento financeiro adequado, não obstante a exclusão das despesas com inativos e pensionistas, não se verificando relação de causalidade entre a necessidade dos gastos previdenciários especificados e a impossibilidade do cumprimento do percentual constitucional de aplicação no ensino.

Verifica-se, portanto, a inexistência da circunstancia autorizadora da concessão de prazo prevista no art. 18-A da IN 09/2011, em face da ausência do *motivo* para prática do ato por esta Corte.

De outro lado, é preciso considerar, ainda, que a possibilidade da concessão do prazo para adequação dos municípios à legislação pertinente ao atendimento do índice do ensino, remonta ao ano de 2006, há dez anos passados, portanto.

Nesse período a economia do país atravessou uma de suas melhores épocas, com crescimento acentuado da receita (quadro acima), e, conseqüentemente, aumento considerável de recursos aos cofres municipais.

No entanto, a despeito do aumento da receita e da necessidade de investimento de valores pouco significativos diante da receita anual para o alcance do índice constitucional, conforme acima demonstrado, o município persistiu no cômputo das despesas com inativos para o alcance do índice.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Nessa circunstância a concessão do prazo na forma requerida além de afrontar a legislação correlata, desvaloriza o esforço dos jurisdicionados que, com sacrifício e esforço de planejamento cumpriram os ditames legais.

Por essas razões, entende este Órgão Técnico, smj., que, no cenário orçamentário financeiro projetado, não se vislumbra o impacto orçamentário alegado pelo requerente, suficiente a justificar a concessão de novo prazo para adequação do município de Belo Horizonte aos ditames dos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.364/96.

#### **IV – Conclusão**

Em suma, tendo em vista que as alegações e a documentação pertinente, apresentadas pelo Prefeito Municipal do Município de Belo Horizonte, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, por meio do Procurador Geral do Município, Sr. Rúsvel Beltrame, fls. 309/313v, fls. 331/362 e o CD-ROM acostado à fl.363, as quais foram devidamente examinadas, entende este Órgão Técnico, SMJ., que:

1 - o percentual apurado na manutenção e desenvolvimento do ensino passa a ser de 23,70% da receita de impostos e transferências constitucionais;

2 - no cenário orçamentário financeiro projetado, não se vislumbra o impacto orçamentário alegado pelo requerente, suficiente a justificar a concessão de novo prazo para adequação do município de Belo Horizonte aos ditames dos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.364/96.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão  
Governamental de Belo Horizonte



Em face de todo o exposto, permanece o entendimento desta Coordenadoria pela emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica deste Tribunal.

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

À consideração superior.

DCEM/CFAMGBH, em Belo Horizonte aos 11 de maio de 2016.

Cíntia Aires Dias Fleury  
Analista de Controle Externo  
TC 2288-5

Alex Baptista Guimarães da Silva  
Analista de Controle Externo  
TC 2552-3