



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

**PARECER**

**Processo nº:** 660.211  
**Relator:** Auditor Licurgo Mourão  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Nepomuceno  
**Exercício:** 2001  
**Responsável:** Paulo Hipólito Carvalho de Souza

Excelentíssimo Senhor Relator,

**Relatório**

Prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Nepomuceno, referente ao exercício financeiro de 2001, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 06/2001.

Conforme consta da certidão expedida pela Comissão de Acompanhamento dos Trabalhos de Restauração de Autos deste Tribunal (f.02), em virtude do incêndio que afetou as dependências desta Corte de Contas em 12/04/2002, os autos da prestação de contas em questão foram restaurados.

Com base nas informações enviadas, apuraram-se as seguintes irregularidades:

- a) o percentual de recursos aplicados em ações e serviços de saúde não atingiu o índice mínimo determinado pela CR/88;
- b) o total de recursos empregado na manutenção e desenvolvimento de ensino não alcançou o percentual previsto constitucionalmente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Por conseguinte, o Tribunal de Contas promoveu a citação do Prefeito Municipal que apresentou sua defesa às f. 28/63.

Após o reexame técnico, o relator determinou que a Unidade Técnica informasse a existência de processos decorrentes de inspeção ordinária realizada no município de Nepomuceno, no exercício de 2002, f. 80.

Em atenção à determinação, a Unidade Técnica informou a existência do processo administrativo n. 727.014.

Posteriormente, o relator determinou nova citação do Prefeito Municipal, f. 95. Dessa vez, para que o gestor se manifestasse sobre os dados relativos ao total de recurso aplicados em saúde e educação, apurados em inspeção ordinária e colacionados nos presentes autos.

Em resposta, o inventariante do espólio do Sr. Paulo Hipólito Carvalho de Souza comprovou o óbito do Prefeito à época, f. 114, e apresentou justificativas para as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, f. 115/1129.

Em seguida à análise da documentação encaminhada, vieram os autos ao Ministério Público para manifestação conclusiva.

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.

## **Fundamentação**

### **1. Preliminarmente**

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo gestor municipal, através do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

## 2. Do Mérito

### 2.1. Da aplicação de recursos em saúde

Verifico que foi apurada irregularidade no total de recursos empregados em ações e serviços da saúde. De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal teria aplicado 15,16%, da receita base de cálculo, em serviços de saúde, no exercício financeiro de 2001, f. 18.

O mencionado relatório informa ainda, à f. 28, que o percentual de recursos investidos no setor no exercício de 2000 foi de 14,74%.

Não obstante as informações fornecidas através do sistema, o Tribunal de Contas realizou inspeção ordinária, processo n. 727.014, para exame dos atos de gestão relativos à aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação. Seguindo a lógica das disposições insertas na Decisão Normativa n. 02/2009, posteriormente alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, os dados apurados por ocasião de inspeção *in loco* devem servir de substrato para a emissão de parecer prévio sobre as contas analisadas.

Nessa linha, a inspeção realizada demonstrou que o investimento na área de saúde, no ano de 2001, foi de 8,35%, patamar menor do que o informado na presente prestação de contas, f. 132.

Sobre o assunto, destaco que a Emenda Constitucional n. 29/2000, visando garantir a efetivação do direito social à saúde, incluiu o art. 77 no ADCT, que fixou o percentual de recursos a ser aplicado em ações e serviços de saúde. Expressamente, o texto constitucional determinou que 15% do produto da arrecadação dos impostos referenciados no art. 156, e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, III, b, e § 3º, deveria ser aplicado em serviços de saúde, até o exercício financeiro de 2004.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Para impedir que o juízo discricionário dos administradores públicos frustrasse a concretização do direito à saúde, o art. 77, § 1º definiu as regras aplicáveis no período de transição, compreendido entre os anos de 2000 a 2004.

Segundo a ótica constitucional, os Municípios que aplicassem percentuais inferiores a 15% deveriam majorá-los gradativamente, até que alcançassem este índice no exercício de 2004. Para isso, deveriam diminuir a diferença à razão de, no mínimo, um quinto por ano, devendo o investimento ser de, pelo menos, 7% no exercício de 2000.

No caso dos autos, o exercício analisado corresponde ao segundo ano do período de transição. Assim, o percentual de aplicação em serviços de saúde, que deveria ser de, no mínimo, 7% em 2000, reduzida a diferença à razão de um quinto por ano, alcançaria a ordem de 8,6%, no exercício de 2001.

No entanto, a aplicação de 14,74% da receita base de cálculo na área de saúde pelo Município, no exercício imediatamente anterior (2000), afasta a incidência das regras de transição.

Ainda que se pudesse cogitar a aplicação da referida regra transitória, é preciso ter em mente que o percentual de recursos aplicados em saúde foi de 8,35%. Ou seja, o total de recurso investido não atingiu sequer o índice mínimo de 8,6% previsto pelas normas de transição para o exercício analisado.

Nesse contexto, constato que houve violação aos dispositivos constitucionais pelo Prefeito, pois a não aplicação do percentual mínimo prejudica a efetivação do direito social à saúde, causando lesão à coletividade.

Logo, a falha justifica a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

**2.2. Da aplicação de recursos em educação**

Além da irregularidade acima especificada, a Unidade Técnica apurou falha no percentual de recursos aplicados em educação. De acordo com o relatório técnico, a Administração Municipal aplicou 25,13%, da receita base de cálculo, na manutenção e desenvolvimento de ensino, no exercício financeiro de 2001, f. 18.

Sobre o assunto, destaco que a EC 14/1996, na tentativa de buscar uma maior responsabilização em relação ao financiamento da educação pública, estabeleceu o percentual mínimo de recursos que devem ser aportadas pelos municípios em serviços de ensino. Nesse sentido, o índice foi fixado em 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Na mesma linha, a citada determinação foi repetida na Lei Federal n. 9.394/1996. Por certo que o legislador infraconstitucional visou reforçar a necessidade de observância aos primados da qualidade e da universalização da educação, bem como da remuneração honesta dos profissionais do magistério.

Diante da irregularidade verificada, não é demais salientar que a CR/88 consignou expressamente o direito à educação e coerentemente atribuiu ao Poder Público o dever de proporcioná-la.

Para garantir a execução do seu postulado, a CR/88 criou o que a doutrina denominou de “financiamento público protegido”.<sup>1</sup> Nesse sentido, o art. 212, da CR/88, determinou que o percentual de 25% das transferências constitucionais deve ser, obrigatoriamente, destinado à educação. Com a vinculação da receita, o setor educacional passou a ter assegurados recursos mínimos para sua manutenção e desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Castro, Jorge Abrahão de e Sadeck, Francisco - Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000. IPEA, junho de 2003 - Texto para Discussão nº 955.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Ademais, o constituinte dotou a norma de coercitividade, ao estabelecer que a ausência de alocação dos recursos na área de educação poderá ensejar a intervenção no ente público.

No mesmo sentido, o legislador infraconstitucional tipificou a desobediência ao preceito constitucional como crime de responsabilidade, capitulado no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/1964 e art. 5º, § 4º, da Lei 9.394/1996. Da mesma forma, a prática se amolda ao ato de improbidade previsto no art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992.

Importa citar ainda que, atento à necessidade de coibir o descumprimento do mencionado preceito, o Tribunal de Contas editou a Súmula n. 70, a saber:

A falta de aplicação anual pelo Município de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos da lei, poderá ensejar a responsabilização do gestor, pelo indevido ou irregular emprego de rendas ou verbas públicas, sem prejuízo da solicitação da intervenção do Estado.

Examinadas as regras aplicáveis ao caso, cumpre explicitar se houve descumprimento da norma constitucional pelo Município de Nepomuceno.

Segundo as regras que regem a matéria, a base de cálculo para apurar o percentual a ser investido na manutenção e desenvolvimento de ensino é composta pela receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Pelas informações contidas no relatório técnico, verifico que a receita base de cálculo para apuração do índice foi de R\$ 6.940.219,14. Assim, para que o percentual previsto na CR/88 fosse cumprido, o município deveria ter aplicado R\$ 1.744.000,61 na manutenção e desenvolvimento de ensino, f. 21.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Observo que a Unidade Técnica, na apuração do índice aplicado em saúde, excluiu da receita base de cálculo o Fundo Especial, e retirou dos gastos com educação a despesa relativa à subvenção social, Programa/subprograma 49.252.

Essa exclusão é relevante, já que a eliminação de recurso da receita base de cálculo acarreta, na prática, a elevação do percentual de gastos com educação. Desse modo, a operação que efetivamente enseja prejuízo ao gestor é o cancelamento do dispêndio referente à subvenção social das despesas com educação.

Nesse ponto, verifico que a intervenção da Unidade Técnica no cálculo do índice aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino encontra amparo no art. 71, da Lei 9.394/1996, que dispõe:

Art 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

**II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;**

Nesse sentido, o dispositivo serviu de fundamento para a edição da IN n. 13/2008, art. 6º, III, posteriormente alterada pela IN 1/2010, 09/2011 e 12/2011, que não considera despesa com educação aquela realizada com subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

Com a exclusão da despesa, a Unidade Técnica concluiu que o percentual aplicado em educação no exercício analisado foi de 25,13%.

Contudo, após inspeção ordinária realizado no Município (autos nº 727.014), o percentual de recursos efetivamente investido no setor foi de apenas 21,72%. Assim, verifico que o total de verbas aplicadas em educação ficou abaixo daquele previsto na norma constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Por certo, a irregularidade corporifica transgressão direta à norma constitucional. Desse modo, não se pode negar que a insuficiência de recursos aplicados em educação causa lesão à coletividade, por conseguinte, tal prática deve ser reprimida.

No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe este Tribunal de Contas para refrear a omissão municipal.

**Conclusão**

Por todo o exposto, verifico a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo relativos à aplicação de verbas em ações e serviços de saúde e na manutenção e desenvolvimento de ensino (arts. 212 da CR/88 e 77, §1º, do ADCT), motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas sobreditas, nos termos do inciso III, do art. 45, da lei Complementar n. 102/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de maio de 2012

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**  
Procurador do Ministério Público de Contas  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)

)