



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.730/2016
Autos n.: 887.400
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Município: Belo Horizonte
Exercício: 2012
Responsável: Márcio Araújo de Lacerda

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Relator (a),

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2009 do Município acima mencionado, enviada a esta Corte de Contas por meio do sistema informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas, o SIACE/PCA (Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Prestação de Contas Anual).
2. Os dados foram analisados pela Unidade Técnica que constatou irregularidade referente ao descumprimento do art. 212 da CR/88 (fls. 90/98).
3. Citado (fls. 199), o Município ofereceu defesa de fls. 201/218.
4. Realizado novo exame, a Unidade Técnica incluiu na receita base de cálculo da educação as despesas correspondentes a **vale-transporte para os servidores do magistério**, conforme orientação constante da Consulta n. 888.189, apurando o percentual de 23,40% de gastos com MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino).
5. O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas (fls. 230/233).
6. Após os pedidos de suspensão e desistência da suspensão do processo em análise (fls. 236/240 e 244/255) o representante legal do interessado acostou aos autos a petição e documentos de fls. 258/266, requerendo a **inclusão das despesas com profissionais inativos da educação no cômputo dos gastos com ensino**.
7. Determinada análise técnica, esta concluiu que a inclusão de gastos com inativos para fins de composição do índice mínimo relativo à educação não deve ser efetivada em razão do disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 13/08, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa n. 09/2011, ambas desta Corte de Contas (fls. 268/275).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

8. Deferido o requerimento ministerial a respeito dos gastos com educação inclusiva no exercício de 2012 (fls. 278/279), o interessado acostou aos autos planilha referente às classificações orçamentárias que compuseram os gastos do ensino em 2012 (fls. 285/289).

9. Logo após, requereu o representante legal do responsável que, em novo exame, o Ministério Público de Contas e a Unidade Técnica se manifestassem acerca dos gastos com educação, tendo em vista o acórdão proferido pelo STF em sede de Recurso Extraordinário n. 477.624 (fls. 295/299).

10. Ato contínuo, em nova análise, a Unidade Técnica concluiu que os gastos que o Município de Belo Horizonte teve no exercício de 2012 com educação especial e educação de jovens e adultos – abrangidos no conceito de educação inclusiva – já compunham o índice constitucional de 25% previsto no art. 212 da CR/88 (fls. 301/307).

11. Às fls. 308, o Relator determinou diligência, a fim de que o responsável acostasse aos autos relatórios contendo as informações relativas aos **benefícios previdenciários dos servidores inativos do Município**, no exercício financeiro de 2012.

12. Em atendimento à mencionada determinação, o representante legal do responsável enviou documentação de fls. 309/313v. e 331/363.

13. Finalmente, a derradeira análise técnica registrou, em suma, que os gastos com inativos e pensionistas da educação, por não constarem no rol de despesas previstas para este fim constantes do art. 70 da Lei Federal n. 9.394/96, não devem compor o mínimo constitucional. Ainda, se posicionou pela *“inexistência de circunstância autorizadora da concessão de prazo prevista no art. 18-A da IN 09/2011, em face da ausência do motivo para a prática do ato por esta Corte”* (fls. 366/374).

14. Ainda, a mencionada análise apontou que, considerando as despesas com vale-transporte, vale-alimentação e despesas de exercícios anteriores no cômputo dos gastos com ensino, o percentual apurado em MDE passa a ser de **23,70%** da receita de impostos e transferências constitucionais, em descumprimento ao art. 212 da CR/88.

15. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'b', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

16. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

PRELIMINARMENTE

17. Verifica-se que ao gestor foi conferida a garantia do devido processo legal e seus consectários da ampla defesa e do contraditório. No ponto, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o princípio do devido processo legal deve ser observado pelo Tribunal de Contas, mesmo em caso de elaboração de parecer prévio, desvestido de caráter deliberativo (SS 1197/PE, Rel. Min. Celso de Mello).

18. Registre-se que, no julgamento das presentes contas pelo Poder Legislativo Municipal, é necessária a observância da cláusula da plenitude de defesa e do contraditório, em observância ao art. 5º, LV, da Constituição da República. Da mesma forma, é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Câmara Municipal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 235.593/MG, Rel. Min. Celso de Mello).

MÉRITO

19. A presente prestação de contas submete-se ao escopo estabelecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio da Ordem de Serviço n. 5, de 5 de abril de 2013¹, editada com o objetivo de otimizar o processamento das prestações de contas municipais, em atendimento à Resolução n. 4, de 30 de maio de 2009, que instituiu o projeto de otimização das ações referentes à análise e processamento das prestações de contas anuais.

20. Dado esse panorama, a Unidade Técnica apurou o que se segue:

ABERTURA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS

21. A abertura de créditos orçamentários e adicionais obedeceu ao disposto no art. 167, incisos II, V e VII, da Constituição da República e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

¹ A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2012, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:

I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;

II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –;

III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n. 101, de 04/05/2000;

IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e

V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal n. 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

22. O repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, no montante de R\$127.274.128,81 (3,47%), observou o limite de 4,5% da receita base de cálculo, em conformidade com o art. 29-A, inciso IV, da Constituição da República.

SAÚDE

23. No exercício em análise, o Município aplicou R\$ 775.157.488,98 nas ações e serviços públicos de saúde, o que representa 20,15% da receita base de cálculo, em cumprimento ao art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

DESPESAS COM PESSOAL

24. Da mesma forma, foram observados os limites referentes às despesas com pessoal, nos termos dos artigos 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

EDUCAÇÃO

25. No tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, o estudo técnico inicial apontou que o Município aplicou no ensino 23,08% da receita base de cálculo nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação, descumprindo o mínimo constitucional estabelecido pelo art. 212 da CR/88 c/c art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

26. À época da primeira análise, o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte determinava a aplicação de no mínimo de 30% da “receita corrente líquida” no ensino.

27. Ocorre que foi interposta ação de inconstitucionalidade contra o art. 160 da citada LOMBH perante o eg. Tribunal de Justiça Mineiro, a qual aportou no Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário n. 477.624 interposto pelo Município de Belo Horizonte, que não foi conhecido por intempestividade.

28. Porém, em sede de Agravo Regimental, o Min. Toffoli monocraticamente o admitiu, julgando procedente a ação direta no mérito para declarar a **inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH**, nos seguintes termos (fls. 333/343):

[...] A irresignação merece prosperar. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. Isso porque o art. 160 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte acabou por ampliar consideravelmente a exigência mínima prevista no art. 212 da Constituição da República, pois, além de aumentar de 25% para 30% o percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, alterou a base de cálculo desse percentual ao referir-se à **receita orçamentária corrente**, e não à **receita resultante de seus impostos, incluídas as provenientes de transferências**, como prevê a Constituição Federal. Ressalte-se, ainda, que essa ampliação se deu sem a participação do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao art. 2º da Carta Maior.

29. Assim, tendo em vista os efeitos *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade e afastada a aplicabilidade do art. 160 da Lei Orgânica Municipal, o Município de Belo Horizonte deveria cumprir no exercício de 2012 o percentual mínimo constitucional estabelecido pelo art. 212 da CR/88, qual seja, 25% (vinte e cinco por cento) da receita base de cálculo (impostos e demais transferências constitucionais).

30. Contudo, os estudos técnicos realizados posteriormente concluíram que o Município não aplicou o percentual mínimo constitucional estabelecido pelo art. 212 da CR/88 (23,70%).

31. Quanto à questão, a defesa do gestor responsável aduziu que algumas despesas que foram expurgadas pelo órgão técnico deveriam compor o índice relativo às ações de MDE: no primeiro grupo, despesas relativas aos auxílios transporte e alimentação e despesas de exercícios anteriores, no montante total de R\$ 25.184.946,09 e, no segundo, relativas aos convênios não deduzidos da aplicação, no valor de R\$ 31.536.437,74 (fls. 332/332v).

32. O responsável postulou, ainda, o cômputo dos gastos com inativos vinculados ao ensino no exercício de 2012 nas despesas com MDE, requerendo prazo para exclusão gradual destas despesas a partir do exercício de 2012 até o exercício de 2024 (309/313).

33. Vejamos em separado cada uma das teses mencionadas:

Despesas com Auxílio Alimentação / Transporte e DEA

34. Em relação aos recursos destinados ao auxílio alimentação, auxílio transporte e despesas de exercício anteriores, o entendimento técnico é de que tais despesas compõem a remuneração do pessoal ativo integrante dos quadros da educação, custeada com recursos do FUNDEB, integrando o cômputo das despesas com ensino no exercício de 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

35. Contudo, após a integração dos mencionados gastos às despesas com MDE no exercício de em 2012, o percentual mínimo constitucional não foi atendido:

Descrição	Valor em R\$	Índice (%)
Receita Base de Cálculo	3.846.238.189,29	-
Valor das despesas apuradas com a manutenção do ensino no exame inicial	887.656.537,58	23,08
(+) 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	23,40
(+) Vale-Alimentação	11.081.383,25	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa	911.288.260,11	23,69
(+) 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	23,73

Quadro apurado pelo Órgão Técnico fls. 370

36. Destaque-se que no estudo técnico final, considerando os documentos acostados pela defesa, dentre estes a relação de empenhos do exercício de 2012 relativos à MDE, o percentual aplicado pelo Município em relação à receita base de cálculo da educação passou a ser **23,70%** (fls. 331/363 e 373 v).

Recursos de convênios não deduzidos da aplicação

37. No tocante aos recursos de convênios não deduzidos da aplicação, no montante de R\$ 31.536.437,74, apurou a Unidade Técnica 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 – fls. 334 v), tendo em vista que a divergência refere-se a recursos de convênio não deduzidos da aplicação (fls. 369).

38. Assim, tendo em vista que, após sucessivas manifestações da defesa, ainda persiste a controvérsia em relação à aplicação de recursos vinculados a convênios, o Ministério Público acompanha o entendimento técnico de que tais recursos não devem ser computados nas ações de MDE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Despesas com Inativos e Pensionistas

39. Persiste a defesa na tese de que a Consulta n. 804.606² estendeu a todos os entes municipais, excepcionalmente, a possibilidade de computar as despesas com inativos da educação até que haja a devida capitalização dos fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos.

40. Segundo o interessado, a partir de análise interpretativa proferida em 26/04/2006³, as despesas com pessoal inativo da educação poderiam ser computadas para efeito de cumprimento do limite constitucional mínimo até a capitalização dos fundos de previdência.

41. De outra parte, aduziu a defesa que esta Corte de Contas editou a Instrução Normativa n. 09/2011⁴ que, apesar de acrescentar disposição expressa acerca da vedação do cômputo de inativos para formação do percentual mínimo destinado à educação (art. 6º, §1º), inseriu norma transitória que permite a exclusão gradual dos gastos com inativos/pensionistas do cômputo das despesas com educação (art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/2008⁵).

42. Neste sentido, pleiteou o gestor um escalonamento da redução dos recursos com inativos/pensionistas computados nas ações de MDE a partir do exercício de 2012 até 2024, tendo em vista a condição deficitária do fundo previdenciário municipal (fls. 309/313v.).

²TCE/MG, Consulta n. 804.606, Pleno, Rel. Eduardo Carone Costa j. 06/07/2011.

³ TCE/MG, Consulta n. 804.606, Pleno, Rel. Eduardo Carone Costa, j. 06/07/2011 e TCE/MG e Consulta n. 713.677, Pleno, Rel. Antônio Carlos Andrada, j. 22/04/09 registram que “expediente” datado de 26/04/2006 permitiu a inclusão excepcional de despesas com inativos nos gastos com ensino em orientação oposta ao entendimento até então vigente à época, que não autorizava a inclusão de aposentados e pensionistas na educação, conforme consta do art. 5º da Instrução Normativa n. 08/2004 e consulta n. 694.446, Rel. Moura e Castro, j. 17/08/05.

⁴Art. 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.

§ 2º 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.

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.

⁵ Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, da Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 e das Leis Federais ns. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.845, de 05 de março de 2004 e 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentada pelos Decretos Federais ns. 6.253, de 13 de novembro de 2007 e 6.278, de 29 de novembro de 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

43. Contudo, entende este órgão ministerial que o art. 18-A da Instrução Normativa n. 13/2008, inserido pela IN n. 09/2011, inovou no ordenamento jurídico ao instituir regra de transição que não se encontra em dispositivo constitucional ou mesmo legal.

44. Sabe-se que os art. 37 e 40 da CR/88 distinguiram as espécies de rendimentos ou contraprestações pecuniárias e seus correspondentes beneficiários:

Art. 37. ...

XI – **a remuneração e o subsídio** dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e **os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória**,

Art. 40. ...

§ 2º **Os proventos de aposentadoria e as pensões**, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração. (grifei).

45. Em consonância com a terminologia empregada pela Constituição, o art. 70, inciso I, da Lei Federal n. 9.394/96 (LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) emprega o termo “remuneração do pessoal docente”, o que remete àqueles profissionais que estão ativos em suas funções, que contribuem para os objetivos básicos educacionais:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do 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 pessoal docente e demais profissionais da educação**; (grifei)

46. De outra parte, os inativos e pensionistas, por não exercerem atividades relacionadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, não contribuindo para seu incremento, inserem-se na vedação disposta no art. 71, inc. VI, da LDB:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

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

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em **atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (grifei)**

47. Ainda, o art. 22, inciso I, da Lei Federal n. 11.494/07 determina expressamente o conceito de remuneração e efetivo exercício para profissionais do magistério:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.**

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, **em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função**, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - **efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera**, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

48. A Secretaria do Tesouro Nacional, ao dispor sobre o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE⁶ – anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, estabelece de forma clara e expressa que os gastos com inativos e pensionistas não devem ser computados como manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁶ Brasil, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Relatório Resumido da Execução Orçamentária - 7ª edição – Brasília: Coordenação Geral de Contabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

49. Ainda sobre a questão, oportuno citar trecho da obra “*Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação*”, da autoria da Procuradora do Ministério Público de Contas, Prof.^a Élide Graziane Pinto:⁷

A repartição de competência definida constitucionalmente encontra seu ponto culminante com a fixação no art. 212 do quanto cada ente federativo deve aportar, em termos de patamar mínimo de gasto, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Para evitar abusos ou desvios interpretativos que pudessem tolher faticamente o alcance do montante que cada ente deve aplicar em educação, a LDB cuidou de definir claramente o que poderia ser considerado ou não, como gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição. No art. 70 da LDB, é apresentado o elenco taxativo do que se pode afirmativamente reputar como gasto com educação:

[...]

Por outro lado, é forte o conteúdo do art. 71 da LDB, ao identificar quais ações não podem ser classificadas como gasto mínimo com manutenção e desenvolvimento da educação básica no Brasil.

[...]

Não cabe ao gestor inovar, pois o legislador já definiu o modo pelo qual devem ser cumpridas as competências de que tratam os arts. 208 e 211 e, em especial, o art. 212 da Constituição de 1988.

Há, portanto, um consistente e sofisticado arranjo constitucional e legal do direito à educação e da sua proteção estatal. Por esta razão é que a repartição cooperativa de competências na manutenção e desenvolvimento do ensino público guarda dupla funcionalidade: é dever e poder. (sem grifo no original).

50. Assim, considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da CR/88, art. 70 e 71 da LDB e art. 22 da Lei Federal n. 11.494/07, entende este órgão ministerial que as despesas com inativos e pensionistas não devem ser consideradas gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo que a permissão temporária constante do art. 18-A é *contra legis*, e por isso não deve ser aplicada ao caso em epígrafe.

51. Ademais, a norma estabelecida expressamente pelo art. 18-A não atende o requisito da “excepcionalidade” constante das Consultas n. 694.446, 713.677 e 804.606. Aliás, a se aplicar a dispositivo infralegal, excepcionalidade tornar-se-á a regra, pois praticamente todos os fundos previdenciários existentes no Estado de Minas Gerais passam por dificuldades financeiras, o que nos leva crer que o problema central consiste na ausência de planejamento orçamentário e financeiro.

⁷ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação – Uma Perspectiva Constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2015, p. 75/76.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

52. A própria defesa admite que “o Município arca com despesa previdenciária líquida juntamente com recursos porventura existentes no fundo e, atingindo o ponto máximo, os gastos serão decrescentes até o momento em que não restará beneficiário a ser pago. **Essa transição se dará em período significativamente longo, estimando-se que contemple, até a sua extinção, mais de setenta anos**” (grifei) (fls. 311).

53. Ora, aceitar que os proventos dos inativos sejam computados nos gastos com MDE no exercício de 2012, de modo que o percentual apurado de 23,70% alcance o patamar de 25%, significaria a chancela, por parte desta Corte de Contas, da perda de milhões de reais que deveriam ser destinados para educação: mais precisamente, segundo a Unidade Técnica, **R\$ 61.352.670,46** (sessenta e um milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e setenta reais e quarenta e seis centavos – fls. 372) apenas no exercício de 2012.

54. As sucessivas emendas ao texto constitucional a respeito da educação e seu financiamento (EC n. 11/1996, n. 14/2006, n. 53/2006, n. 59/2009 e n. 85/2015) revelam um **contínuo processo de aquisição evolutiva**. Esses dispositivos devem ser interpretados de forma a conferir a máxima eficácia aos comandos constitucionais que situam o estágio atual de sua proteção, sendo **vedada qualquer tentativa de retrocesso**.

55. Ou seja, o arcabouço constitucional vigente hoje no Brasil **veda o retrocesso e fomenta uma consistente rota de progressividade na tutela estatal do direito fundamental à educação**. Nesse sentido, ensina a Prof^a. Élide Graziane que os direitos à educação e à saúde possuem progressividade em seu arranjo constitucional:⁸

[...]

Segundo pertinente lição de Sarlet (2009, p. 147), esse é um dos primeiros desdobramentos de “uma força jurídica objetiva autônoma dos direitos fundamentais”, qual seja, o de gerar uma “eficácia irradiante”. Essa bela expressão oriunda da doutrina constitucional alemã (Ausstrahlungswirkung) opera, de acordo com Sarlet, no sentido de fazer com que os direitos fundamentais, na sua condição de direito objetivo, forneçam “impulsos e diretrizes para aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, o que além disso, apontaria para necessidade de uma interpretação conforme aos direitos fundamentais” (2009, p.147)

É, pois, em torno da eficácia irradiante do direito à educação que se organizou o arranjo constitucional e infralegal analisado até aqui para conformar um estágio adquirido, **conquistado de progressividade, contra o qual não cabe qualquer tentativa de desmonte e esvaziamento**.

⁸ Idem, p. 76 e 77.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Daí se extrai uma primeira e importante conclusão parcial para o objeto deste estudo: há um poder-dever constitucional de manter e desenvolver o estágio de progressividade conquistado na política pública de educação no modelo cooperativo de repartição de competências federativas adotado pela Carta de 1988. (sem grifo no original)

56. Neste sentido, a permissão de redução gradual das despesas com inativos no cômputo das despesas com educação constante do art. 18-A da Instrução Normativa n. 08/2013 vai de encontro ao arranjo jurídico-normativo progressivo da política pública de educação, que estabelece estrutura **mínima de financiamento** conforme dispõe o art. 212 da CR/88.

57. A orientação constante do art. 18-A da mencionada Instrução Normativa desta Corte de Contas encontra barreira ainda, no princípio da vedação do retrocesso para os direitos à saúde e à educação que *“já não se situa estritamente no patamar de vedação de extinção ou redução deliberada do arranjo, mas também inclui e exige a proibição de estagnação ou restrição interpretativa que lhe retire a possibilidade de progredir”*⁹ (grifei).

58. Assim, este órgão ministerial entende que o cômputo das despesas com inativos e pensionistas como MDE representa perdas significativas de recursos e, por conseguinte, verdadeiro retrocesso interpretativo que não contribui para o incremento do financiamento ao direito fundamental à educação.

59. Desta forma, segundo o apurado pela Unidade Técnica, excluídas as despesas com inativos e pensionistas no exercício de 2012, o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino representa 23,70% da base de cálculo, em desacordo com o art. 212 da CR/88, o que constitui fator impeditivo à emissão de parecer prévio pela aprovação das presentes contas.

CONCLUSÃO

60. Conclui-se, portanto, que, sob a ótica normativa atualmente vigente neste Tribunal de Contas, **foram verificadas irregularidades nas contas prestadas pelo gestor público**.

61. Ressalte-se, todavia, que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

62. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema informatizado SIACE pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico

⁹ Idem, p. 32



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

deste Tribunal, **OPINA o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MG.

63. **Recomenda-se** à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegure ao Prefeito Municipal a prerrogativa da plenitude de defesa e contraditório, em observância ao comando normativo disposto no art. 5º, inciso LV da CR/88, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 682.011/SP.

64. É o parecer.

Belo Horizonte, 3 de outubro de 2016.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas